

ISSN: 1853-5682

OtroSur *Digital*

Año: 10 | Nº 21 | Octubre 2022

Política Exterior

> | Cátedra de Relaciones Internacionales
> | Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
> | Universidad Nacional de Rosario

PRESENTACIÓN

Los días 25, 26 y 27 de octubre de 2021 se llevaron a cabo las “III Jornadas del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR)”, programa que tiene como principal propósito generar un núcleo de debate y producción científica en torno a cuestiones del Sur Global. La jornadas reunieron a estudiantes y graduados pertenecientes a los cuatro grupos de estudios que lo conforman, a saber: el Programa de Estudios Argentina-Brasil (PEAB), el Programa de Estudios América Latina-África (PEALA), el Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático de Rosario (GEIRSA) y el Grupo de Estudios del Medio Oriente (GEMO).

Las ponencias presentadas se desarrollaron en paneles organizados en torno a tres áreas temáticas: Desarrollo y Nuevos Temas de Agenda, Economía, Política Exterior y Seguridad. En el presente número de *Otro Sur Digital* se presentan cuatro trabajos realizados en base a las exposiciones de la mesa titulada “Política Exterior”, los cuales abordan temáticas ligadas a la diagramación, impacto y proyección de la política exterior desde diferentes perspectivas de análisis.

Abordando la compleja realidad brasileña, en el artículo “*Las relaciones Argentino-Brasileñas a la luz de la influencia China*”, **Adriel Lorenzatti** (PEAB) se ocupa del rol que ha tenido el ascenso del gigante asiático en el vínculo bilateral mercosureño, señalando particularmente los efectos sobre el intercambio comercial pero sin dejar de lado la dimensión política de la cuestión. A su vez, en “*La relación entre Brasil y Estados Unidos en la era Bolsonaro-Trump. Una mirada desde el comercio bilateral*”, **Fernando Prats** (PEAB) expone la impronta especial en que tuvo Estados Unidos para la política exterior bolsonarista americanista, dando cuenta de que la misma no contribuyó al estrechamiento de las relaciones comerciales y al incremento de las exportaciones brasileñas hacia el mercado norteamericano.

Por su parte, en “*La excepcionalidad del despertar tunecino*”, **Eliana Di Paolo** (GEMO) indaga sobre el devenir del proceso de transición democrático en Túnez tras la Primavera Árabe, describiendo las marchas y contramarchas de un largo camino de reforma constitucional y los posicionamientos de los diferentes actores políticos implicados.

Finalmente, **Manuel Schiro** (PEALA) en “*Sudáfrica y la política exterior de ubuntu en tiempos críticos*”, realiza una clara aproximación a las bases filosóficas de la identidad internacional sudafricana y analiza el rol del país en los asuntos globales y continentales, dando cuenta del modo en que los gobiernos del Congreso Nacional Africano han intentado sostener los principios y el enfoque colectivista de Ubuntu, aunque sin estar exentos de controversias y contradicciones en sus acciones externas.

Consideramos que los estudios de casos expuestos aportan elementos para enriquecer los debates y comprender mejor las estrategias de inserción internacional de los países del Sur al considerar tanto factores sistémicos como domésticos indispensables en los análisis sobre la cambiante y desafiante realidad internacional contemporánea.

Carla Morasso

Editora Número Especial III Jornadas PRECSUR

ÍNDICE

Las relaciones Argentino-Brasileñas a la luz de la influencia China	4
La relación entre Brasil y Estados Unidos en la era Bolsonaro-Trump. Una mirada desde el comercio bilateral	10
La excepcionalidad del despertar tunecino	25
Sudáfrica y la política exterior de <i>ubuntu</i> en tiempos críticos.....	35

Las relaciones Argentino-Brasileñas a la luz de la influencia China

Argentine-Brazilian relations in the light of Chinese influence

Adriel Lorenzetti¹

Resumen: El vínculo argentino-brasileño ha sido caracterizado como una alianza estratégica que a lo largo de los años ha experimentado cambios y continuidades. El ascenso de la República Popular China como una potencia mundial en el siglo XXI es un factor sistémico que ha incidido en dicha relación regional. El presente artículo tiene como objetivo dar cuenta sucintamente de la influencia china en las dos economías sudamericanas y en particular en el intercambio comercial bilateral.

Palabras claves: Argentina - Brasil - China – Política Exterior

Introducción

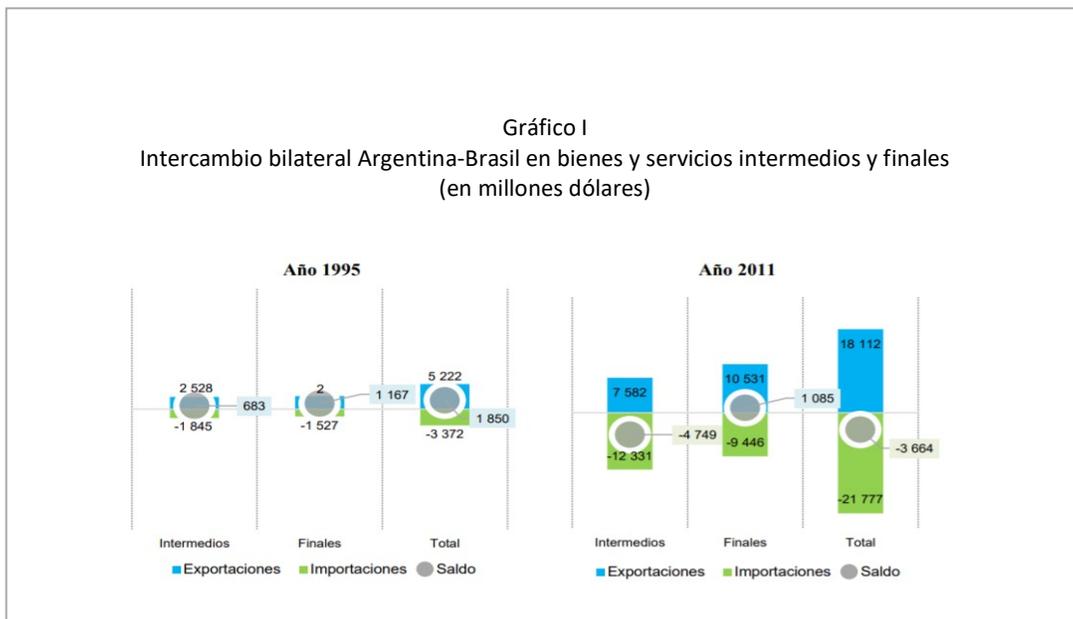
La relación bilateral entre Brasil y Argentina relanzada desde la vuelta a la democracia dista de ser un continuo, antes bien, parece entenderse como un vínculo con un fuerte dinamismo y en constante transmutación. Como afirman Russell y Tokatlian “las persistentes modificaciones que se configuran en las motivaciones del ‘otro’ han suscrito un rol fundamental en esta relación” (2002: 34). En este sentido, podemos exponer el rol fundamental que juega el conjunto de influencias sistémicas en este relacionamiento, las cuales constantemente alteran el tablero de juego, mudando los márgenes y lógicas de accionar. Particularmente, en las últimas dos décadas un hecho del sistema internacional comenzó a tener una influencia preponderante en este aspecto. Se trata de la llegada de la República Popular China como actor fundamental y de peso que en este entramado sub-sistémico en particular, genera férreas modificaciones e interrogantes en las relaciones entre Brasilia-Buenos Aires.

A partir de ello nos preguntamos: ¿Qué modificaciones y consecuencias implica el ascenso del gigante asiático en la región para la relación bilateral argentino-brasileña?; ¿Qué potenciales beneficios y perjuicios trae aparejado?. En función de estos interrogantes, el presente trabajo tiene como objeto analizar las modificaciones que se presentan en las dos mayores economías sudamericanas y el desempeño de la mentada “alianza estratégica” a la luz de la presencia de un actor asimétrico y extra-regional como lo es China. Para ello, en la primera parte del trabajo nos concentramos en contextualizar la vinculación de los mencionados países, para luego estudiar sus variantes a partir del posicionamiento chino y finalmente establecer algunas conclusiones y perspectivas a futuro.

1. La vinculación argentino-brasileña: ¿una alianza estratégica truncada?

¹ Estudiante de ciclo superior de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Los acercamientos y el contacto entre ambos países en términos de cooperación o conflictividad distan de ser recientes, ya desde los gobiernos de Pedro I y Rivadavia en épocas del nacimiento mismo de los estados latinoamericanos podemos ver la importancia y centralidad del vínculo argentino-brasileño. Acercándonos a las últimas décadas contemplamos un relanzamiento inédito del vínculo bilateral a partir del retorno de la democracia en ambos países. Tras un periodo de duras dictaduras militares, los gobiernos de Sarney en Brasil y Alfonsín en Argentina suscribieron en el año 1985 la declaración de Foz de Iguazú que sentó las bases de lo que a futuro sería el MERCOSUR. A partir de entonces, ambos países ganaron importancia recíproca en términos económicos, políticos y estratégicos. Como nos indica Larrechea “La articulación argentino-brasileña se estudia como un proceso de potenciación y reforzamiento, signado por una dinámica virtuosa de acumulación y articulación de fuerzas sociales, económicas y políticas” (2007: 9).



Como vemos en el “Gráfico I”, la vinculación de tipo económica tiende a acrecentarse a pasos agigantados durante la primera década del siglo XXI, fundamentalmente a raíz de las medidas impulsadas en el ámbito del bloque regional, que genera una fuerte interdependencia. Ahora bien, este impulso no es únicamente cristalizado en términos económicos sino también en términos políticos, y es que a partir del denominado “giro a la izquierda”² o “marea rosa” latinoamericano, la coincidencia ideológica-política de sus mandatarios permitieron un acrecentamiento relacional en múltiples ámbitos que influyeron en su potencialización. “Lograr un polo regional de poder era una percepción compartida en ambos lados de la frontera y fundamental para alejar las injerencias negativas de Washington” (Actis, 2017: 1),

² El giro a la izquierda se caracteriza como un proceso de identidad latinoamericano, manifestado como una reacción ante el fracaso de la hegemonía liberal y sus políticas que tendrá lugar en la mayoría de los países de la región a partir de la primera década del nuevo siglo, los nuevos gobiernos manifestaron su adhesión a políticas de tipo nekeynesianas y redistribucionistas.

por lo tanto, el acrecentamiento estratégico de estos países distaba de ser un mero medio para el desarrollo económico.

Sin embargo, la segunda década del presente siglo parece mostrar algo diferente, si bien la interdependencia económica sigue existiendo, especialmente para Argentina, esta no tiene el carácter determinante del periodo anterior, y en muchos mercados en donde previamente existía un intercambio predominante entre ambos, hoy por hoy estamos en presencia de un desplazamiento ante terceros como es el caso de múltiples rubros industriales y tecnológicos, asimismo, se ha profundizado el carácter asimétrico de la relación económica “en materia económica las asimetrías entre Brasil y Argentina se han profundizado con el fin de la primera década del siglo XXI, la evolución de ambas economías dan cuenta de lo sostenido, el tamaño de la economía brasileña es cerca de cinco veces la Argentina” (Schenoni, 2014: 219).

En este sentido, la confluencia política parece estar sufriendo, las relaciones entre los “amigos australes” se encuentran cada vez más distantes a alto nivel, aquí, las variables individuales y la desvinculación ideológica juegan un rol fundamental, mientras el presidente brasileño Jair Bolsonaro buscaba una inserción unilateral en el mundo privilegiando una alianza pragmática con Estados Unidos, aunque sin descuidar la interacción económica con China (abandonando la injerencia autónoma a partir y como líder de la región), la relación y promoción de instancias con Argentina pasó a un segundo plano, llegando incluso a generar disputas y el congelamiento de las mismas en ciertas materias. La negativa del presidente brasileño a asistir a la toma de poder de Alberto Fernández en 2019, como tradicionalmente se acostumbra, puede dar cuenta de ello, asimismo, la inexistencia de viajes de estado presidenciales entre ambos lejos de referir a cuestiones protocolares, cristaliza la cuestión.

6

2. ¿Cómo se adentra China?

Será menester retomar las consideraciones sistémicas para entender las modificaciones suscitadas en cuanto relacionamiento argentino-brasilero a partir de la influencia china. Especialmente, en el ámbito económico, el avance chino en la región se presenta a gran velocidad, especialmente en cuestiones como comercio, acuerdos económicos-financieros y empresariales, lo cual implicó que se deje de priorizar un planteamiento y un accionar bilateral entre los países sudamericanos para tornar hacia un planteamiento extra-regional con China como actor principal. Así, “la adopción de negociaciones individuales por parte de los países o de restricciones comerciales en escala nacional están lejos de responder a una estrategia coherente” (Bekerman, Dulcich & Moncaur, 2014: 71), permitiendo el avance extra-sistémico en mercados antes locales.

Como vemos en el Gráfico 2, a partir de inicios de siglo XXI el comercio bilateral en términos totales comienza a decrecer, conjuntamente, es donde el intercambio comercial entre Latinoamérica en general con China comienza a crecer a pasos agigantados, en sintonía con el proceso de inserción internacional chino “entre 1998 y 2011 Argentina perdió algo más de seis puntos porcentuales de su participación en el mercado de importación brasileño (de 14 a 7,5%) mientras que China incrementó su participación en un poco más de 12 puntos porcentuales (de 1.9 a 14.5%)” (Bekerman, Dulcich&Moncaur, 2014: 73), la industria textil y

siderúrgica son las que mejor revelan esta tendencia, mientras que la industria automotriz es la excepción a partir de acuerdos fijos que se mantienen en el ámbito del MERCOSUR.



En efecto, para Brasil, Argentina se posiciona como el tercer destino de sus exportaciones (luego de China y Estados Unidos) y como el cuarto proveedor de sus importaciones (luego de China, Estados Unidos y Alemania). En esa modificación relacional, el avance chino y su fuerte posicionamiento en la región no puede ser ignorado.

El mismo puede explicarse por la gran complementariedad entre las economías del gigante asiático y Brasil. China se posiciona como un país principalmente manufacturero y exportador, mientras que la economía brasileña se muestra tentadora en ámbitos agrícolas y mineros que China necesita para coronar este posicionamiento. Dicha complementariedad, que también se visualiza en la relación chino-argentina, ha influenciado los vínculos estratégicos entre Brasil y Argentina, alterando los intercambios intra Mercosur.

Asimismo, también es necesario destacar el problema de la reprimarización económica a partir de los incentivos en el aumento de la demanda y de los precios de commodities y su efecto en la apreciación del real, fuertes déficits comerciales en productos de alto valor agregado, el mayor debilitamiento de las cadenas productivas y finalmente, como consecuencia obvia, la reducción del comercio regional.

Más allá de esto, no debe interpretarse el auge del precio de los productos primarios traccionados por China en las últimas dos décadas como algo negativo, sino que, es necesario que con la afluencia de divisas provenientes del sector primario se ejecuten programas destinados al desarrollo de valor agregado. La inserción y complementariedad con el mercado chino trae fuertes oportunidades para Latinoamérica, pero se debe prestar atención y revertir los posibles costos que trae aparejado a los fines de evitar una relación de dependencia. “Los cambios del orden internacional a partir del auge chino resultan importantes para los estados

periféricos, teniendo en cuenta los efectos que el nuevo estatuto de China produjo en la política internacional” (Oviedo, 2015: 3).

Desde la perspectiva financiera, advertimos una similitud con el desarrollo antes planteado en el ámbito económico. El swap de divisas argentino-brasileño de 2009 o la formulación del Banco del Sur quedan descartados ante el auge de los nuevos acuerdos swaps³ de ambos países con China. Además se debe mencionar el acuerdo contingente de reservas (CRA) que Brasil posee en el marco de los BRICS, formulado bajo el proceso de internacionalización del Yuan chino. A esto debemos adicionarle la inversión privada, ya que las empresas chinas se posicionan ágilmente en el territorio sudamericano, trayendo enérgicas inyecciones de capital que son bien recibidas por las economías de destino.

Finalmente bajo una dimensión política, el terreno es difuso ¿puede China tener una interferencia en el desarrollo de la integración política de Brasil y la región?. Por supuesto que sí. La llegada de China puso de manifiesto la descoordinación multilateral que existe hoy por hoy en Latinoamérica, donde no se han aunado ni coordinado respuestas estratégicas sino que se tendió al privilegio del individualismo. No obstante, se debe aclarar que la falta de coordinación se debe más bien a un problema local, y es que la falta de coordinación estratégica regional, a pesar de las estructuras multilaterales existentes, la que imposibilita la formulación de una respuesta homogénea. Actualmente, la única institución multilateral que está teniendo una formulación positiva en dicha coordinación (y justamente por iniciativa del país asiático) son las rondas CELAC-China.

En definitiva, “el retraimiento del liderazgo brasileño en Sudamérica junto con los virajes y desorientaciones ocurridas al interior del Mercosur y la creación de nuevas y frágiles iniciativas como Prosur han dañado la credibilidad de las iniciativas de la región, así como la posibilidad de identificar una voz conjunta en Sudamérica, como un tono diferenciado” (Vadell & Giaccaglia, 2020: 1074). De este modo, vemos necesario un accionar conjunto ante la disparidad de tamaño y desarrollo relativo existente, en un ámbito en donde la coordinación brilla por su ausencia, la injerencia externa se posiciona con firmeza y se explicita en campos tan variados como la tecnología 5G⁴, la posibilidad de financiación, la apertura de mercados o la inversión externa que tienden a ser determinados por intereses externos.

Reflexiones Finales

En resumidas cuentas, a partir de lo explicitado podemos entender el nuevo contexto al que se somete la ya intimada relación de Brasil con Argentina, claramente se presentan desafíos integracionistas en múltiples ámbitos que van desde lo económico pasando por lo financiero y lo político. Ante esto, la capacidad de respuesta de los actores se encuentra permeada no solo por un contexto restringido, sino también por la propia frialdad interna que se genera entre

³ Debemos advertir que el acuerdo Swap sino-brasileño nunca fue activado ni renovado, mientras que el sino-argentino fue activado y renovado en el año 2020.

⁴ La disputa por la tecnología 5G (sucesor del 4G LTE) se ha hecho manifiesta en los últimos años, particularmente la empresa china Huawei lleva la delantera en desarrollo, patentes y despliegue de la tecnología, lo que trajo severas reticencias en la instalación de sus antenas en determinados países debido a la potencialidad de uso de información.

sus gobiernos y sus instancias multilaterales. Más de 200 años de relacionamiento han transcurrido entre ambos actores, sin embargo, lo que observamos en la actualidad demuestra un panorama desconcertante, la interdependencia económica entre los “aliados” sudamericanos es manifiesta, pero ello no se hace patente en una coordinación multi y bilateral, cuyo estatus incluso pendula entre el congelamiento y el desmantelamiento. Es en esta situación que nuevos actores extra regionales se adentran con facilidad y encuentran oportunidades de imponer sus reglas de juego, cercandando los ya escasos márgenes de maniobra y limitando, poco a poco, los tradicionales modos de respuesta común. El panorama es desalentador, pero no irreversible, aquel espíritu que sentó las bases de la cooperación entre los países debe ser una prioridad en materia política y económica para así posicionarse de manera competitiva a nivel regional e internacional.

Referencias Bibliográficas

Actis, E. (2017). Argentina y Brasil: Hacia una alianza estratégica... con China. Mundorama.

Bekerman, M., Dulcich, F., & Moncaur, N. (2014). La emergencia de China y su impacto en las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil.

Cámara Argentina de Comercio y Servicios. (2017). Comunicado de prensa “La participación de Brasil en el comercio exterior argentino es la mas baja desde la creación del MERCOSUR”.

Disponible en:

https://cac.com.ar/comunicado/la_participacion_de_brasil_en_el_comercio_exterior_argentino_es_la_mas_baja_desde_la_creacion_del_mercosur_7720

CEPAL. (2015). Informe de integración productiva entre Argentina y Brasil. Disponible en:

https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/43623/S1800116_es.pdf

CEPAL. (2021). Informe de coyuntura Comercial de Brasil. Disponible en:

https://www.cepal.org/sites/default/files/brasil_informe_de_coyuntura_comercial_n1.pdf

Larrechea, E. (2007). Política exterior en el Mercosur: convergencia política y relacionamiento externo 1991-2006.

Oviedo, E. (2015). El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina.

Russell, R. Tokatlian, G. El lugar del Brasil en la Política exterior de la Argentina: La visión del otro.

Scheoni, L., & Actis, E. (2014). Argentina y Brasil: una unipolaridad regional con sesgo económico.

Vadell, J., & Giaccaglia, C. (2020). El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano: la apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral.

La relación entre Brasil y Estados Unidos en la era Bolsonaro-Trump. Una mirada desde el comercio bilateral

Brazilian-American relations in the Trump-Bolsonaro era. A view from a bilateral trade perspective

Fernando Prats¹

Resumen: Desde el día de su victoria electoral -e incluso desde la campaña- Jair Bolsonaro mantuvo un discurso que intentó tomar distancia con sus antecesores del Partido de los Trabajadores. Si bien esto no representa un discurso “atípico”, el mismo se enmarca en un “discurso político disruptivo (...) rompiendo consensos básicos de la concepción de política exterior de su país” (Zilla, 2022: 5). Si bien esta cuestión puede ser estudiada desde varios enfoques, el interés de este trabajo está puesto en el viraje que sufrió la política exterior brasileña en relación a Estados Unidos en el período 2019-2020 con especial atención a la dimensión comercial.

Palabras claves: Brasil – Estados Unidos – Política Exterior – Relaciones Comerciales

Introducción

Históricamente, la política exterior brasileña se ha visto marcada por la alternancia entre dos modelos: el americanismo, que hace de Estados Unidos un eje central de la política exterior, y el universalismo, entendido como un modelo alternativo que busca diversificar las vinculaciones (Pereyra Doval, 2013; Pinheiro Lima, 2009). Considerando estos lineamientos como marco general, es posible señalar que el acercamiento de Brasil hacia Estados Unidos a partir de la llegada de Bolsonaro presentó algunas importantes novedades con respecto a la tradición diplomática del país. En este sentido, sostenemos que la política de Itamaraty hacia la Casa Blanca manifestó características inéditas en dos dimensiones: la variable ideológica, por un lado, y el modo de vinculación, por el otro.

Esta situación debe entenderse en el marco de la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos durante el período 2017-2021. El conservadurismo y la defensa de la familia y los valores tradicionales, así como respectivos lemas “*America First*” y “*Brasil por encima de*

¹ Estudiante de ciclo superior de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

todo” (Gratius, 2018: 1) constituyen claros puntos de convergencia entre Trump y Bolsonaro, quienes coincidieran en las presidencias de sus respectivos países durante 2019 y 2020, período que nos proponemos estudiar.

En primer lugar, es preciso pensar la política de Brasilia hacia Washington en esta etapa según la ya denominada “variable ideológica”. Con esto nos referimos a la percepción de que existen un conjunto de valores compartidos, así como una similar interpretación –en función de las perspectivas de las dos administraciones- de las amenazas a las cuales el mundo, y específicamente Occidente, estaba expuesto: el globalismo. Este fenómeno puede definirse como una corriente propia del mundo moderno caracterizada por el entonces canciller Ernesto Araújo como “anti-humano y anticristiano, basado en la globalización del marxismo cultural y propiciado por Europa, China, el socialismo bolivariano, el Foro de San Pablo y la ONU” (Frenkel, 2019). Ante tamaño peligro para los valores centrales de la cultura occidental, tanto Araújo como el mismo Bolsonaro vieron en Trump mucho más que un aliado: un líder. En esta línea, es oportuno traer las declaraciones del mismo Araújo en su ensayo de 2017 “Trump y el Occidente”, en el que sostuvo que Trump era “el mesías o salvador de la civilización occidental”. Es sobre la base de estas ideas que Itamaraty desplegó su política exterior en esta etapa.

En lo que respecta a lo que hemos denominado el modo de vinculación que Brasil tomó hacia Estados Unidos, nos encontramos con otra característica peculiar: esta etapa está marcada por el “extremo alineamiento” de Brasilia a Washington (Morales Ruvalcaba, 2021: 5). Esta característica debe pensarse en relación a la anteriormente mencionada. Es decir, si se parte del supuesto de que Trump es el líder de un movimiento que busca proteger a la civilización occidental de las perversas fuerzas que procuran destruirla, Bolsonaro y sus colaboradores interpretaron que el rol de Brasil debía pasar por plegarse de manera que aquí llamamos irrestricta.

Las percepciones ideológicas señaladas sumadas a esta decisión de alineamiento irrestricto con Estados Unidos dieron por resultado el alineamiento ideológico del Brasil de Bolsonaro hacia los Estados Unidos de Trump. Ante este nivel de convergencia ideológica entre las dos mayores economías del hemisferio occidental, las expectativas acerca de los resultados de esa relación fueron altas en diversos sectores de la sociedad civil, en especial dentro del sector empresarial.

En función de ello, se busca responder al siguiente interrogante: ¿Cómo se tradujo el alineamiento ideológico de Brasil con Estados Unidos? ¿Significó beneficios concretos para el país sudamericano en materia económica-comercial? Para avanzar en las respuestas, se estudia el comercio bilateral entre ambos Estados. Así, nos proponemos analizar las implicancias de la política de alineamiento irrestricto llevada adelante durante el período analizado para las relaciones comerciales bilaterales. A modo de hipótesis de trabajo sostenemos que, a pesar de la buena relación personal que mantuvieron Bolsonaro y Trump, basada en su similar liderazgo político y visión del mundo, Brasil no obtuvo grandes beneficios de esta forma de vincularse con la superpotencia en la dimensión comercial.

A partir de lo planteado, el trabajo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar se realiza una breve aproximación histórica a las relaciones entre Brasil y Estados Unidos, utilizando las ya mencionadas categorías “americanismo –universalismo”. Posteriormente, se efectúa una recapitulación de los acontecimientos más significativos en lo que respecta al comercio bilateral durante el período enero de 2019 - enero de 2021 con el propósito de acercarnos a una respuesta para las incógnitas planteadas. Finalmente analizamos las rupturas y continuidades en la relación bilateral a partir de la llegada de Joe Biden a la Casa Blanca en enero de 2021, hasta el mes de noviembre de ese mismo año.

1. Brasil: entre el “americanismo” y el “universalismo”

Como se ha mencionado previamente, la política exterior brasileña bien puede pensarse en función de la alternancia entre dos modelos. El americanismo debe entenderse como un modelo de política exterior que pone a Washington como eje central, pensando que una aproximación a este se traducirá en mayores recursos de poder para el país. Por otro lado, el universalismo surge como alternativa a dicho paradigma. El mismo consiste en diversificar las posibilidades de actuación del país en el escenario internacional con el objetivo de alcanzar el desarrollo (Pinheiro Lima, 2006: 1).

Desde la época del Imperio (1822-1889), la política exterior brasileña ha visto en los Estados Unidos un aliado con el fin de “desprenderse de la dependencia económica de los grandes poderes europeos” (Pereyra Doval, 2013: 59) y fundamentalmente de Gran Bretaña, principal potencia imperial de la época. Según Moniz Bandeira (2003) las relaciones se intensificaron y se volvieron particularmente estrechas a partir de la década de 1870 (a pesar de que Estados Unidos ya era el principal destino de las exportaciones brasileñas desde 1848), situación que se intensificó con la caída del Imperio y el advenimiento de la República en 1899.

En 1902, asumió el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores José María Da Silva Paranhos, el Barón de Río Branco, una de las personalidades más destacadas de la historia diplomática brasileña. Al acceder a este cargo, uno de los objetivos que se propuso conseguir fue “el engrandecimiento brasileño”, para lo que consideraba fundamental mantener una relación más estrecha con los Estados Unidos, y con este objetivo crea la embajada en Washington en 1905 (Fernández Bengoechea, 2007: 133). En este período, Brasil accedió efectivamente a un trato preferencial por parte de la potencia norteamericana, lo cual se manifestó, por ejemplo, en los acuerdos de reducción y eliminación de tarifas para el comercio bilateral de café (brasileño) y trigo (norteamericano) (Fernández Bengoechea, 2007: 137).

De acuerdo con Pereyra Doval (2013), el paradigma americanista se mantuvo más allá del mandato del Barón de Río Branco, extendiéndose hasta 1961 para ser retomado finalmente durante el período 1964-1974. Un hito fundamental para pensar el americanismo en la primera etapa mencionada es el entendimiento entre Franklin D. Roosevelt y Getulio Vargas (Spektor, 2020). Como señala Boris Fausto (1999: 166), la administración de Getulio Vargas vio una gran oportunidad de posicionarse como un aliado importante de los Estados Unidos en el continente a partir del estallido de la Segunda Guerra Mundial. Esto se manifestó, por ejemplo, tanto en el envío de tropas al frente de batalla como en el establecimiento de tropas norteamericanas en el Nordeste brasileño, con vistas a la Defensa del Océano Atlántico.

De acuerdo a la periodización aquí tomada, vemos una interrupción del paradigma americanista de política exterior brasileña entre 1961 y 1964. Janio Quadros, quien asumió la presidencia en 1961, propuso una nueva política exterior, la “Política Exterior Independiente” (PEI), enfoque continuado por su sucesor João Goulart. Uno de los hechos que ilustran esta búsqueda de independencia en sus relacionamientos externos es la condecoración de Ernesto “Che” Guevara por parte del entonces presidente Quadros en Brasilia (Fausto, 1999: 215). Sin embargo, este breve período, signado por la inestabilidad política, concluyó rápidamente con el golpe militar de 1964.

Dicho golpe marcó un nuevo viraje en materia de política exterior. El presidente Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967) se caracterizó por tener “el modelo norteamericano” como “el elemento conductor de su visión del mundo” (Miyamoto, 2013: 1). Este período está signado por el desarrollo de la Doctrina de Seguridad Nacional, que puede entenderse como “una concepción militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad que explica la importancia de la ocupación de las instituciones estatales por los militares”, y que fue promovida en la región por los Estados Unidos en el contexto del enfrentamiento con el bloque soviético (Leal Buitrago, 2003: 75). Retomando los planteos de Miyamoto, se observa que en el período de Castelo Branco “el gobierno brasileño considera a Estados Unidos como guardián del mundo occidental”, aunque no por eso apoyó directamente a la potencia norteamericana en todos sus frentes. Esto pudo verse, por ejemplo, en el rechazo a la participación en la Guerra de Vietnam por considerarlo “un problema norteamericano de disputa global, distante a los intereses brasileños” (Miyamoto, 2013: 12).

Hacia 1968 con el gobierno de Costa e Silva la situación comenzó a modificarse al “aparecer diferencias nítidas entre los gobiernos de Brasil y Estados Unidos”, que se intensificaron hasta el cambio de paradigma durante el período de la presidencia de Geisel (Vargas García, 1997). Como hemos establecido anteriormente, este período dio inicio a la etapa universalista de la política exterior brasileña, en la cual primó una visión más abierta al mundo en busca de diversificar las alianzas por fuera de la superpotencia líder del bloque capitalista, con el objetivo de fomentar el desarrollo. El propio presidente Geisel (1974-1979) definió su política exterior como “pragmatismo responsable y ecuménico”. La misma consistió en re direccionar la política externa tanto hacia países del Tercer Mundo como hacia otros actores del llamado Primer Mundo. Dicha estrategia se evidenció, por ejemplo, en el apoyo brasileño a la independencia de Angola (ex colonia portuguesa) y el acuerdo nuclear Brasil-Alemania de 1975 (Fernandes Pimenta, 2014). Para Lessa, este universalismo se consolidó en la década de 1980 y fue una parte clave en “la constitución de coaliciones de países en desarrollo en los foros multilaterales” (1998: 34) que tenían el objetivo de revisar las reglas de comercio internacional y favorecer la transferencia tecnológica hacia estos países.

La década de 1990 estuvo marcada en todo el subcontinente por la llegada de los gobiernos neoliberales y un importante alineamiento de la región con los Estados Unidos. Sin embargo, Brasil constituye un caso singular ya que su política exterior se caracterizó por mostrar cierta continuidad del proyecto de pragmatismo responsable de Geisel (Bernal Meza, 2002: 37). En este período, puede señalarse como hito fundamental la creación del Mercosur, así como también deben remarcar los fuertes lazos con China e India. Cabe destacar la oposición

mostrada por los Estados Unidos a la constitución del mercado común desde un principio, lo cual demuestra este ya consolidado alejamiento del americanismo. Sin embargo, con la llegada de Cardoso al Palacio del Planalto (1995-2003) vemos un acercamiento hacia la potencia del norte, concretamente en su iniciativa de establecer el Área de Libre Comercio para las Américas. En esta oportunidad el acercamiento estuvo motivado más por un temor al aislamiento (por la aceptación de otros países de la región a la iniciativa) que por una coincidencia de intereses o valores (Bernal Meza, 2002).

En el año 2003, con la llegada de Lula Da Silva a la presidencia, se dio inicio a una nueva etapa, aunque la política exterior se mantuvo aún dentro del paradigma universalista vigente desde la década de 1970. Para Faria (2009) la política exterior de Da Silva se caracterizó por una búsqueda de profundizar el universalismo buscando consenso entre otros actores en desarrollo como América del Sur y África, dando importancia a la acción en organismos multilaterales. Sin embargo, esto no significa que haya buscado una ruptura con Estados Unidos, como otros gobiernos de tinte progresista en la región sí lo hicieron (Faria, 2009: 63). Es en este período que Brasil se consolida como “poder medio emergente” (Giaccaglia, 2017: 436).

Su sucesora Dilma Rousseff (2011-2016) no pudo continuar con este legado y así se “abrió el período de declinamiento internacional” de Brasil (Cervo & Lessa, 2014: 134) con lo cual se abrió una etapa de pérdida del peso relativo de Brasil en el sistema internacional, agravado por la crisis institucional que llevó a la destitución de la presidenta en 2016 y la posterior presidencia de Michel Temer. Tanto durante el segundo período de Rouseff como durante el mandato de Temer se da un realineamiento de la política exterior de modo tal que se produce un importante acercamiento a Washington, alineándose tras sus intereses (Actis, 2017).

De este modo llegamos al período que este trabajo se propone analizar. Ya se ha establecido la categoría de “alineamiento ideológico” para pensar en la política exterior de Brasil hacia Estados Unidos en la etapa aquí estudiada. Habiendo revisado a grandes rasgos las experiencias “americanistas”, se hace necesario presentar algunas singularidades que el bolsonarismo presenta respecto de las mismas.

En primer lugar, se alejó del propósito fundamental que dio origen a esta corriente en el siglo XX, ya que el Barón de Río Branco consideró necesario un acercamiento con los Estados Unidos para “engrandecer a Brasil” en el sentido de fomentar su desarrollo económico, como se ha visto anteriormente. Por otra parte, la categoría de “alineamiento” aparece durante la presidencia de Castelo Branco, aunque aquí también notamos una diferencia con la política exterior de Bolsonaro. Durante dicho gobierno, Brasil no se involucró en conflictos o cuestiones diplomáticas de interés estadounidense que no representasen un interés directo para Brasilia (como el ya citado caso de Vietnam). Bolsonaro, sin embargo, dio muestras de no tener reparos en apoyar a Trump en cuestiones alejadas de lo que representaría el interés brasileño. Un ejemplo de esto es el apoyo a la decisión de Trump de mover la embajada estadounidense en Israel de Tel Aviv a Jerusalén, y la promesa de que Brasil haría lo mismo (El Mundo, 1/11/2018).

Para dar cuenta de esta novedosa forma de vinculación adoptada por Brasilia, Pereyra Doval y Ordoñez (2020) han categorizado a Brasil como un “Estado proxy” de los Estados Unidos. Esto hace alusión a que se ha convertido en un “Estado sin voluntad de dirigir y tomar decisiones autónomas en materia de política exterior” a partir de la llegada de Jair Bolsonaro y que ha “adoptado de forma acrítica la agenda estadounidense”.

2. Relaciones comerciales bilaterales

Los primeros meses del gobierno de Bolsonaro estuvieron marcados por las altas expectativas acerca de la relación comercial con los Estados Unidos. Si bien los niveles de intercambio bilateral venían creciendo desde el año 2016 (Secretaría de Comercio Exterior de Brasil, 2021), en Brasilia se esperaba que la convergencia de ideas y discurso del flamante presidente con Donald Trump se reflejara en acuerdos significativos, que dieran cuenta del lugar privilegiado que Brasil pretendía tener para la política exterior norteamericana. Entre ellas, existía la voluntad, al menos de Brasil, de firmar un Tratado de Libre Comercio que buscara relanzar la relación comercial bilateral. Aquí se debe tener en cuenta de que Estados Unidos dejó de ser el principal socio comercial de Brasil en 2009, cuando fue desplazado por China.

De este modo, Bolsonaro realizó su primera visita oficial a Washington en marzo de 2019. En esa ocasión, los elogios que ambos presidentes se manifestaron mutuamente y la química personal que parecía haber entre los jefes de Estado fueron motivo de entusiasmo para el núcleo duro bolsonarista. Esta sintonía pareció cristalizarse en la declaración conjunta emitida por la Casa Blanca, en la cual se hizo énfasis en los compromisos de comercio bilateral entre ambos estados, así como en otras temáticas relevantes para la agenda hemisférica como la situación en Venezuela (White House, 2019).

A pesar de dicha declaración y del entusiasmo mostrado por el presidente brasileño, varios sectores, desde el empresariado hasta la prensa, manifestaron rápidamente su descontento por los escasos resultados del encuentro. Si bien se hicieron algunos anuncios respecto de temas como Venezuela, el ingreso de Brasil en la OCDE y las visas para turistas norteamericanos que visitaran Brasil, la reunión fue criticada debido a su “falta de resultados concretos” y por tener un valor “meramente simbólico” (France 24, 18/3/2019). Además, Folha de S. Paulo (17/3/2019) informó acerca de la “frustración de los empresarios con la falta de anuncios concretos en la agenda comercial”.

Hacia julio de ese mismo año, a Bolsonaro parecían llegarle las esperadas noticias desde el Norte. A finales de ese mes, su contraparte norteamericano anunció que los Estados Unidos “empezaría a trabajar en un tratado de libre comercio (TLC) con Brasil” (Clarín, 30/7/2019). En dicho anuncio, Trump volvió a recalcar su buena relación y entendimiento con el presidente brasileño. Más allá del optimismo que las declaraciones generaron, rápidamente quedaron en evidencia la cantidad de cuestiones a resolver previas a la firma de un TLC y que las declaraciones del republicano no expresaban mucho más que una voluntad que en ese momento lejos estaba de concretarse.

Al día siguiente del anuncio, el secretario de Comercio de Estados Unidos, Wilbur Ross, viajó a Brasil con el objetivo de iniciar las tratativas. En este caso, Ross fue considerablemente más

cauteloso que el mandatario y, si bien reafirmó la voluntad política de que el TLC se concrete en algún futuro, priorizó el tratamiento de algunos temas a resolver antes de volcarse a la firma de dicho tratado. Cuestiones como la pertenencia de Brasil al MERCOSUR y la ausencia de previos acuerdos bilaterales de inversión entre ambos estados constituyeron las primeras trabas a resolver en este sentido (Folha de S. Paulo, 21/8/2019).

Con dicho proyecto sin mayores avances, las relaciones comerciales entraron en un nuevo episodio de fricción en diciembre de 2019, cuando Donald Trump anunció a través de su cuenta de Twitter que impondría tarifas a la importación de aluminio y acero provenientes de Brasil y Argentina. Ante esta situación, el presidente Bolsonaro declaró que de ser necesario “hablaría con Trump, tengo el canal abierto” (El País 2/12/2019). El anuncio de estas medidas generó malestar en Brasilia, que por primera vez veía su narrativa de amistad con Estados Unidos amenazada. Sin embargo, dos semanas después el presidente Bolsonaro anunció que luego de conversar personalmente con su contraparte norteamericano este decidió dar marcha atrás con la medida.

A pesar de las dificultades evidenciadas en trasladar la importante convergencia ideológica en tratados comerciales que resulten beneficiosos para la economía brasileña y de las críticas manifestadas desde diversos sectores por la falta de resultados concretos, según Amcham Brasil (2020), durante el año 2019 Brasil consiguió un nivel record de exportaciones al país norteamericano. Ese año, las exportaciones alcanzaron el inédito valor de 29, 7 mil millones de U\$D. Sin embargo, de acuerdo a los datos de ese observatorio, la balanza comercial se mantuvo negativa, ya que las importaciones desde los Estados Unidos representaron un valor de 30 mil millones de U\$D según el mismo estudio (Amcham, 2020). En razón de los avances conseguidos en materia de comercio bilateral, como las cifras recién mencionadas, Bolsonaro fue galardonado con el premio de “Personalidad del Año” entregado por la Cámara de Comercio Brasil-Estados Unidos en Dallas (G1 Globo, 16/5/2019).

La llegada de la pandemia en marzo del 2020 modificó drásticamente la tendencia positiva comenzada el año anterior. La crisis sanitaria llevó a la mayoría de los estados a sufrir recesiones económicas, lo que trajo como consecuencia una caída generalizada en el comercio internacional. En este contexto, Brasil no fue la excepción. De hecho, el gigante sudamericano sufrió peores caídas en sus flujos comerciales que la media mundial: 8,2 % contra 7,6 % (BAE Negocios, 24/5/2021).

Por supuesto que, ante tan desfavorable situación, el flujo comercial con Estados Unidos también se resintió. Las importaciones cayeron cerca del 21% respecto del 2019 según los números del Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios. Además, las exportaciones se vieron aún más afectadas por la crisis cayendo un 28% respecto del 2019 (Secretaría de Comercio Exterior de Brasil, 2021). Con estos datos podemos ver cómo la pandemia afectó particularmente el vínculo comercial entre estos países, dejando en Brasil un impacto decididamente más negativo debido a la pérdida de una importante porción del mercado para sus bienes y servicios, así como una balanza comercial con números en rojo. De hecho, según el ya citado informe de Amcham Brasil (2020), el déficit comercial de Brasil con Estados Unidos durante el primer semestre de 2020 fue el mayor déficit bilateral de Brasil en dicho período, al

mismo tiempo que los flujos comerciales entre ambos estados presentaron su menor nivel en once años.

En este contexto, ambos gobiernos intentaron revitalizar el vínculo comercial. En octubre del 2020, una delegación de altos funcionarios norteamericanos arribó a Brasil encabezados por el asesor de Seguridad Nacional, Robert O'Brien, en una visita que tenía como finalidad fundamental el fortalecimiento del comercio bilateral. La misma se reunió tanto con miembros del gobierno brasileño como con empresarios. Al finalizar la gira, O'Brien hizo hincapié en la voluntad de los Estados Unidos de "estrechar aún más los lazos con el gobierno de Jair Bolsonaro" (Infobae, 19/10/2020), trayendo nuevamente a colación la importancia de la buena relación de la que gozaban los jefes de Estado.

Esta visita constituyó el último hito en materia de comercio bilateral con Brasil de la administración Trump. Dicha visita dio como resultado "un acuerdo comercial limitado que facilitará el comercio entre los países, facilitará las prácticas regulatorias y reprimirá la corrupción" (Clarín, 20/10/2020), conocido como "Agenda de prosperidad", que consistía en los tres ejes ya mencionados. En primer término, la facilitación del comercio consistió en la eliminación de algunas barreras arancelarias, mientras que la facilitación de prácticas regulatorias tuvo que ver con la implementación de nuevos sistemas, reconocidos internacionalmente, para mejorar la intervención de los estados. Por último, se hace hincapié en los compromisos asumidos internacionalmente tanto por Brasil como por Estados Unidos contra la corrupción (Fonseca Teixeira et. al., 2020).

Aquí nos parece importante detenernos en el carácter "limitado" de dicho acuerdo. Lejos quedaron esas primeras conversaciones acerca de la firma de un TLC. Por el contrario, este acuerdo se centró en cuestiones técnicas destinadas a agilizar los procesos burocráticos que en muchas ocasiones funcionan como trabas a las operaciones comerciales. Este último "acuerdo limitado" puede resultar ilustrativo de lo que representó, en términos comerciales, la política exterior bolsonarista hacia los Estados Unidos. Es decir, si bien hubo claros avances durante el primer año de gestión (récord de exportaciones), la pandemia y la recesión consecuente evidenciaron la limitación de dichos avances y la ineficiencia de la estrategia de alineamiento ideológico irrestricto con respecto al plano comercial. Cabe destacar que precisamente durante el año 2020 asistimos a una radicalización de la faceta "trumpista" de Bolsonaro. Prueba de esto es su tratamiento de la pandemia, así como el abierto apoyo al candidato republicano en las elecciones celebradas el 3 de noviembre en los Estados Unidos.

3. La relación en la era post-Trump

La relación entre Biden y Bolsonaro ha sido complicada desde su origen. En septiembre del 2020, durante un debate entre los candidatos presidenciales estadounidenses, Biden dijo que ofrecería 20.000 millones de dólares para Brasil cuyo fin sería terminar con la deforestación del Amazonas, y que de no ser aceptados Brasil se vería obligado a afrontar importantes sanciones. Ante esto, la respuesta de Bolsonaro no tardó en llegar. El mandatario brasileño sostuvo que Brasil "no aceptará sobornos ni amenazas cobardes" (Reuters, 30/9/2020). En este hecho podemos identificar dos cuestiones de gran importancia en la relación entre estos presidentes: la prioridad asignada por la administración demócrata a la cuestión del medio

ambiente; así como la postura anti-intervencionista que el gobierno de Bolsonaro quiere promover en este sentido.

Así, las elecciones estadounidenses de noviembre de 2020 tuvieron a Bolsonaro como uno de los pocos líderes mundiales en apoyar abiertamente al candidato republicano. No conforme con esto, una vez consumada la victoria de Biden, el presidente brasileño tardó más de un mes para reconocerlo, siendo el último de los líderes del G20 en aceptar la victoria del demócrata (France 24, 16/12/2020).

Estos choques tempranos parecían abrir para ambos estados “una relación tormentosa”, dejando como resultado un “Bolsonaro aislado” respecto del mundo, fundamentalmente causado por el “negacionismo climático” del mandatario brasileño en un contexto en el que los Estados Unidos decidió asignar al medio ambiente un lugar prioritario en la agenda (Malamud, 2020).

En otros términos, esta situación parecía augurar una fractura en la relación a causa de la agenda climática. Sin embargo, Bolsonaro se mostró notablemente más moderado respecto de la cuestión climática en la “Cumbre de Líderes sobre el Clima”, una reunión virtual de más de 40 líderes mundiales organizada por el presidente Biden en abril de 2021. En su intervención, el mandatario brasileño anunció que su país “buscará alcanzar la neutralidad de carbono para 2050” y “se comprometió a avanzar para eliminar la deforestación ilegal en Brasil para 2030” (BBC, 22/4/2021). Esta moderación, sin embargo, no debe ser sobreestimada ni pensada como la base de una nueva relación de entendimiento. Más bien debe pensarse como un acercamiento de posiciones por parte de Brasil ante el riesgo del aislamiento internacional.

En agosto de 2021, Bolsonaro declaró que “los Estados Unidos sigue siendo un país importantísimo” y que Brasil “siempre está dispuesto a conversar con otros países”. Por otro lado, también sostuvo que Joe Biden tiene una “pequeña obsesión con el medio ambiente”, lo cual dificulta la relación. Además, afirmó que el suyo “es el país que más preserva su medio ambiente” y que tiene “la más rígida legislación ambiental” (Poder 360, 30/8/2021).

Más allá del protagonismo de la cuestión medioambiental en la agenda propuesta por Estados Unidos, hay otra serie de cuestiones que interesan a la administración demócrata en lo que respecta al país sudamericano. Dentro de ellas, se encuentra la cuestión de la presencia china en el país. Como ya se ha visto, China es desde el año 2009 el primer socio comercial de Brasil, recibiendo el 32,4 % del total de las exportaciones brasileñas durante el 2020 (Secretaría de Comercio Exterior de Brasil, 2021). Además, la empresa Huawei tiene una altísima participación en el mercado de equipos de telecomunicaciones de dicho país (Clarín, 26/2/2021). Esta realidad preocupa seriamente a la Casa Blanca que entiende como un riesgo de “seguridad nacional” el hecho de que sus aliados utilicen tecnología china para la construcción de sus redes de quinta generación (5G), ya que esto, según el gobierno norteamericano, daría al Partido Comunista Chino el control de una de las principales fuentes de poder del siglo XXI: los datos (Actis y Creus, 2020).

Ante esta amenaza para los intereses norteamericanos en Brasil, a inicios de agosto llegó a Brasilia la primera misión diplomática de primer nivel, con el asesor de Seguridad Nacional

Jake Sullivan a la cabeza. Según reportó el medio Folha de Sao Paulo, el principal tema a tratar en esta importante visita fue el pedido de Estados Unidos al gobierno de Brasil de que “vete la participación de Huawei en el futuro mercado de 5G”. Como recompensa, Estados Unidos habría ofrecido la incorporación de Brasil como Socio Global de la OTAN (Folha de S. Pablo, 5/8/2021). Sin embargo, según declaración oficial de la Casa Blanca no hubo un ofrecimiento de apoyo norteamericano para el ingreso de Brasil en la OTAN a cambio de vetar a Huawei, sino que se consideraron “asuntos separados” (White House, 2021).

Luego de esta primera visita importante vemos cómo la agenda bilateral comienza a tomar forma. En otro orden de cosas, se observa cómo el comercio entre ambos estados creció notablemente durante el primer semestre del año 2021. Según el informe del Observatorio del Comercio Brasil-EUA de la Amcham, las exportaciones de brasileñas para Estados Unidos vieron un incremento del 32,9 % durante el primer semestre del año. Además, dicha cámara proyectaba para fin de 2021 un crecimiento de las exportaciones de entre 24,1 % y 30,1 %; así como una suba de las importaciones estimada entre un 18,6% y un 20,2 %. Con estos números, Estados Unidos se mantiene como segundo socio comercial de Brasil, así como con el que el país sudamericano mantiene el mayor déficit comercial. Los bienes más exportados al país del Norte son productos semi acabados de hierro y acero, petróleo crudo y aeronaves y sus partes (Amcham, 2021). A pesar de dichos avances respecto de lo que fue un 2020 desastroso en términos de intercambios comerciales, las proyecciones no demostraban una recuperación que alcance los niveles del 2019.

Comentarios Finales

La política exterior de alineamiento irrestricto con bases fundamentalmente ideológicas desplegada por Brasil entre 2019 y 2021 presenta una novedad en la historia brasileña, y ha sido duramente criticada por diversos actores tanto del ámbito académico como político.

En mayo de 2020 un grupo políticamente diverso de políticos y diplomáticos de gobiernos anteriores a Bolsonaro -entre ellos el ex presidente Fernando Henrique Cardoso y los ex cancilleres Celso Amorim y Aloyso Nunes Ferreyra, entre otros- escribieron un artículo titulado “La reconstrucción de la política exterior brasileña”. En dicho artículo, se acusa al gobierno de Bolsonaro de violar los principios de política exterior que establece la constitución de 1988 (en su artículo 4); así como de dilapidar el prestigio internacional de la diplomacia brasileña fundado, durante mucho tiempo, en políticas que fomentaron la “independencia” y el “cuidado del medio ambiente”, entre otras cuestiones. La crítica a esta política externa altamente ideologizada y acrítica se condensa en la siguiente afirmación que hacen los autores: “No se puede conciliar la independencia nacional con la subordinación a un gobierno extranjero cuyo confeso programa político es la promoción de su interés por encima de cualquier otra consideración” (Folha de S. Pablo, 8/5/2020).

Como hemos podido observar a lo largo del presente trabajo, la narrativa de sociedad con Estados Unidos que Jair Bolsonaro decidió instalar desde su asunción en enero de 2019 demostró claras limitaciones o “en el mejor de los casos ser inefectiva” (Pagliarini, 2021). Las mismas tienen que ver con el carácter meramente ideológico y subordinado por parte de Brasil que la relación adquirió a partir a partir de las presidencias de los dos líderes de ultra derecha,

y las dificultades encontradas por el país sudamericano para trasladar esta visión de mundo compartida a una agenda de accionar en conjunto beneficiosa para su desarrollo nacional.

Esta situación se hizo evidente en la dimensión comercial que aquí nos hemos propuesto estudiar. El fracaso de las aspiraciones de la firma de un tratado de libre comercio, o en su defecto de un trato preferencial para sus bienes de exportación, son muestras del fracaso de Bolsonaro para obtener resultados concretos del tipo de relacionamiento que desde su administración se estableció con los Estados Unidos.

Más allá del récord de exportaciones alcanzado durante 2019 Brasil continuó teniendo una balanza comercial negativa con Estados Unidos, situación que se agravó de manera notable con la irrupción de la pandemia. Este acontecimiento sistémico de tan alto impacto demostró hasta qué punto los valores compartidos y una similar visión del mundo son variables insuficientes para sostener una relación comercial beneficiosa con respecto a la búsqueda del desarrollo nacional. Aquí se hace evidente la necesidad de una política exterior basada en la construcción de alianzas con actores que presenten intereses comunes y complementarios para la persecución de objetivos concretos.

Referencias Bibliográficas

Actis, E. (2017). La política exterior de Michel Temer. Foreign Affairs Latinoamérica.
<https://revistafal.com/la-politica-exterior-de-michel-temer/>

Actis, E., Creus, N. (2020). La disputa por el poder global: China versus Estados Unidos en la crisis de la pandemia. Capital Intelectual.

Bernal-Meza, R. (2002). A política exterior do Brasil: 1990-2002. Revista Brasileira de Política Internacional, 45, 1, 36-71. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292002000100002>

Cervo, A., Lessa, A. (2014) O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). Revista Brasileira de Política Internacional, 57, 2, 133-151. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400308>

Costa Vaz, A., Soares Novara, T. (2020). Evolución y ejes de la política exterior brasileña contemporánea. Anuario internacional CIDOB, 248-256.
<https://raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/373995>

Faria, L. (2009). A nova política exterior do Brasil. Nueva Sociedad, 1, 49-65.

Fausto, B. (1999). Historia Concisa de Brasil. FCE.

Fernández Bengoechea, T. (2007). José María Da Silva Paranhos, Barón de Río Branco. Culminación de una exitosa política de límites. Épocas Revista de Historia, 1, 125-143.
<https://p3.usal.edu.ar/index.php/epocas/article/view/363/475>

Fernandes Pimenta, G. (2014). A política externa do Geisel (1974-1979): Uma análise realista neoclássica. PUC Minas, Disertación.

https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=165165

Fonseca Teixeira, A., Soprijo, G., de Freitas, J., Berringer, T. (2020). Governo Bolsonaro celebra acordos ainda incertos com os EUA. Observatório da Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil (OPEB). <https://opeb.org/2020/10/31/governo-bolsonaro-celebra-acordos-ainda-incertos-com-os-eua/>

Frenkel, A. (2019). Un cruzado en la cancillería brasileña. Nueva Sociedad, (280). Recuperado de <https://nuso.org/articulo/araujo-brasil-derecha-cancilleria-bolsonaro/>

Giaccaglia, C. (2017) Poderes tradicionales, emergentes y re-emergentes: relaciones ambiguas pero pragmáticas, 57, 2 (228). <https://doi.org/10.24201/fi.v57i2.2364>

Gratius, S. (2018). ¿Es Bolsonaro el Trump de Brasil? Posibles cambios en la política exterior. CIDOB Opinión. https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/opinion/america_latina/es_bolsonaro_el_trump_de_brasil_posibles_cambios_en_politica_exterior

Leal Buitrago, F. (2003). La doctrina de seguridad nacional: la materialización de la guerra fría en América del Sur. Revista de Estudios Sociales, 15, 74-87. <http://journals.openedition.org/revestudsoc/26088>

Lessa, A. (1998) A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. Revista Brasileira de Política Internacional 41, 29-41. <https://doi.org/10.1590/S0034-73291998000300003>

Malamud, A., & Núñez, E. (2020). Biden y América Latina: cambios y continuidades. Real Instituto Elcano. <https://doi.org/10.20318/analisis.2020.ari130>

Miyamoto, S. (2013). Política Externa Brasileira: 1964-1985. Carta Internacional, 8(2), 03-19. <https://doi.org/10.21530/ci.v8n2.2013.120>

Morales Ruvacalba, D. (2021). La política exterior de Estados Unidos hacia Brasil. Cambios y continuidades en la administración Biden. Revista Relaciones Internacionales, 94 (1). <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/15446>

Pagliarini, A. (2021). A promessa ilusória de uma política externa progressista dos EUA em relação ao Brasil. En Góes Neto, Saliba, Lopes, Coleção Desafios Globais, Volume 2, América do Norte, 215-234. Editora UFMG. <https://www.ufmg.br/dri/desafiosglobais/livro2/>

Pereyra Doval, G. (2013) La formación del Estado brasileño y los usos de su política exterior a la luz del proceso de construcción identitaria. La definición de situaciones clave. Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas, 13 (25), 49-66. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100230029013>

Pereyra Doval, G., Ordoñez, E. (2020). De pivote a proxy. Foreign Affairs Latinoamérica. <https://revistafal.com/de-pivote-a-proxy/>

Pinheiro Lima, M. (2009) Do americanismo ao universalismo: as transformações nas relações internacionais do Brasil, de 1902 a 1964. Disertación, Maestría en Relaciones Internacionales, Universidad de Brasilia. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/2227>

Spektor, M. (2020). Are the United States and Brazil aligned? Opportunities and challenges. CEBRI. <https://www.cebri.org/en/doc/45/are-the-united-states-and-brazil-aligned-opportunities-and-challenges>

Vargas García, E. (1997). O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989). Revista Brasileira de Política Internacional, 40 (1). <https://doi.org/10.1590/S0034-73291997000100002>

Zilla, C. (2022). Foreign Policy Change in Brazil. SWP Research Paper, 8 <https://www.swp-berlin.org/en/publication/foreign-policy-change-in-brazil>

Documentos

AmCham Brasil. (Julio 2020). Observador de Comercio Brasil-Estados Unidos, 1ra edición. <https://www.amcham.com.br/connect/conteudo/publicacoes/monitor-do-comercio-brasil-estados-unidos>

Governo do Brasil. (2019, 1 de novembro). China é maior parceiro comercial do Brasil no mundo. Planalto. <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2019/11/china-e-maior-parceiro-comercial-do-brasil-no-mundo>

Secretaría de Comercio Exterior de Brasil. Consultado en octubre 2021. <http://comexstat.mdic.gov.br/es/geral>

The White House. (2021, 9 de agosto). On-the-Record Press Call by National Security Council Senior Director for the Western Hemisphere Juan Gonzalez on Official Travel to Brazil and Argentina. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/08/09/on-the-record-press-call-by-national-security-council-senior-director-for-the-western-hemisphere-juan-gonzalez-on-official-travel-to-brazil-and-argentina/>

Notas de Prensa

Bae Negocios. (24 de mayo de 2021). “El comercio exterior de Brasil cayó por encima del promedio mundial en 2020.” <https://www.baenegocios.com/mundo/El-Comercio-exterior-de-Brasil-cayo-por-encima-del-promedio-mundial-en-2020-20210524-0032.html>

BBC (22 de abril de 2021). “Cambio climático: lo que dijeron y no dijeron algunos de los protagonistas clave de la cumbre sobre el clima liderada por EEUU”. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-56850445>

Clarín. (30 de julio de 2019). "Donald Trump anuncia que buscará un tratado de libre comercio con Brasil". https://www.clarin.com/mundo/donald-trump-anuncia-buscara-tratado-libre-comercio-brasil_0_fBQHSfDPR.html

Clarín (26 de febrero de 2021). "Brasil finalmente aprueba la participación de Huawei en la red 5G". https://www.clarin.com/tecnologia/brasil-finalmente-aprueba-participacion-huawei-red-5g_0_Btc-VFyYz.html

Clarín (8 de octubre de 2020). "Estados Unidos y Brasil firmaron un acuerdo comercial limitado." https://www.clarin.com/new-york-times-international-weekly/unidos-brasil-firmaron-acuerdo-comercial-limitado_0_dYUoz3xCI.html

El Mundo (1 de noviembre de 2018). "Bolsonaro sigue la estela de Trump y trasladará la Embajada de Brasil en Israel a Jerusalén". <https://www.elmundo.es/internacional/2018/11/01/5bdb6abde5fdea4d3d8b468b.html>

El País. (2 de diciembre de 2019). "EE. UU. resta importancia a la victoria de Jair Bolsonaro en Brasil." https://elpais.com/economia/2019/12/02/actualidad/1575289522_885710.html

El País. (2 de diciembre de 2019). "La economía brasileña registra un leve repunte tras la recesión." https://brasil.elpais.com/brasil/2019/12/02/economia/1575299561_364176.html

El País. (26 de septiembre de 2020). "Las exportaciones brasileñas a EE. UU. caen un 32% y el déficit comercial se dispara." <https://elpais.com/internacional/2020-09-26/las-exportaciones-brasilenas-a-ee-uu-caen-32-y-el-deficit-comercial-se-dispara.html>

France 24. (18 de marzo de 2019). "Bolsonaro visita a Trump en Washington." <https://www.france24.com/es/20190318-bolsonaro-washington-trump-eeuu>

Folha de S.Paulo. (17 de marzo de 2019). "Bolsonaro debe tener resultados escasos en su visita a Estados Unidos." <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/bolsonaro-deve-ter-resultados-escassos-em-visita-aos-estados-unidos.shtml>

Folha de S.Paulo. (21 de agosto de 2019). "El acuerdo comercial entre Brasil y Estados Unidos no prevé el libre comercio." <https://www1.folha.uol.com.br/internacional/es/economia/2019/08/el-acuerdo-comercial-entre-brasil-y-estados-unidos-no-preve-el-libre-comercio.shtml>

Folha de S.Paulo. (8 de mayo de 2020). "A reconstrução da política externa brasileira". <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/05/a-reconstrucao-da-politica-externa-brasileira.shtml>

Folha de S.Paulo. (2021, 8 de agosto). "Por veto à Huawei, EUA acenam com parceria militar do Brasil na OTAN." <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/08/por-veto-a-huawei-eua-acenam-com-parceria-militar-do-brasil-na-otan.shtml>

France24 (16 de diciembre de 2020). "Tras semanas de silencio, últimos líderes reconocen a Joe Biden". <https://www.france24.com/es/ee-uu-y-canad%C3%A1/20201216-elecciones-estados-unidos-bolsonaro-lopez-obrador-putin-reconocen-victoria-joe-biden>

G1 Globo (16 de mayo de 2019): "Bolsonaro recibe en Dallas, EEUU, premio a la personalidad del año". <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/05/16/bolsonaro-recebe-em-dallas-nos-eua-premio-de-personalidade-do-ano.ghtml>

Infobae (19 de octubre de 2020). "Brasil estrecha sus lazos con Estados Unidos con nuevos acuerdos de inversión y de facilitación comercial". <https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/10/19/brasil-estrecha-sus-lazos-con-estados-unidos-con-nuevos-acuerdos-de-inversion-y-de-facilitacion-comercial/>

Poder360. (30 de agosto de 2021). "Bolsonaro diz que governo Biden tem quase uma obsessão pela pauta ambiental". <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-diz-que-governo-biden-tem-quase-uma-obsessao-pela-pauta-ambiental/>

Reuters (30 de septiembre 2020). Brazil's Bolsonaro slams Biden for 'coward threats' over Amazon. <https://www.reuters.com/news/picture/brazils-bolsonaro-slams-biden-for-coward-idUSKBN26L2US>

La excepcionalidad del despertar tunecino

The exceptionality of the Tunisian awakening

Eliana Di Paolo¹

Resumen: A diez años de la Primavera Árabe, Túnez ha devenido en un caso relativamente exitoso de transición democrática. El país de nordsahariano logró el cambio de régimen, estableciendo un sistema multipartidario, elecciones libres y una nueva constitución. Sin embargo, debe enfrentar toda una serie de desafíos lo cual pone en riesgo el proceso iniciado hace una década. En tal sentido, en este artículo nos proponemos analizar la excepcionalidad de dicho “despertar”, sin perder de vista que la primavera puede convertirse en un invierno, en consonancia con lo que ocurre en el resto del mundo árabe.

Palabras claves: Túnez – Democracia – Primavera Árabe

Introducción

Desde hace tiempo, se ha considerado que existe una excepcionalidad árabe debido a la larga permanencia de los regímenes autoritarios en el poder y el consabido rechazo hacia la transición democrática (Szmolka, 2017). Sin embargo, la llegada de la Primavera Árabe rompió con este paradigma de inamovilidad de los regímenes, para demostrar que la región exigía cambios. Si bien, todos los países del *Middle East and North Africa* (MENA) pasaron por acontecimientos similares, no sería correcto nombrarlos como parte de una “ola de democratización”, ya que sólo Túnez fue el que más avances alcanzó. Según Huntington, una ola de democratización es “un grupo de transiciones de regímenes no democráticos a democráticos que ocurren dentro de un período de tiempo específico y que superan significativamente en número a las transiciones en la dirección opuesta durante ese período” (Huntington, 1991: 15). Por lo tanto, es preferible hablar de una ola de cambios políticos, debido a que indica que en este conjunto de países existieron similitudes en cuanto a los acontecimientos en un periodo de tiempo compartido que provocaron el desarrollo de procesos distintos con variedad de resultados. Como resultado, se generó una zona con estados híbridos, que tienen elementos de la autocracia pero también de la democracia (Szmolka, 2017).

Para abordar Túnez es fundamental situarnos en cuál era su situación inicial antes de la Primavera Árabe. En el trabajo de clasificar un régimen, nos basamos en analizar el estado de tres cuestiones: el pluralismo y competencia política; el gobierno; y los derechos públicos y las

¹ Estudiante de ciclo superior de la Licenciatura de Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

libertades civiles. Según Inmaculada Szmolka (2017), el país tunecino transitaba un régimen autoritario pluralista hegemónico y restrictivo, debido a que la competencia se encontraba limitada por un partido político hegemónico que establecía límites a sus opositores y las elecciones presentaban irregularidades. En cuanto al pluralismo, se toleraba la existencia de movimientos políticos, pero se le vedaba el acceso a los cargos en el poder. Cabe aclarar que los derechos y libertades estaban reducidos.

Una transición hacia la democracia implica “un acuerdo suficiente sobre los procedimientos para producir un gobierno electo; un gobierno que llega al poder como resultado directo de un voto libre y popular; la posesión de facto por parte del gobierno de la autoridad para generar nuevas políticas; y el hecho de que el poder ejecutivo, legislativo y judicial generado por la nueva democracia no comparte de jure el poder con otros órganos como el ejército o con líderes religiosos” (Linz y Stepan, 1996:14). Lo que sucede en Túnez es un cambio político, de un autoritarismo a una democracia a partir de 2011 y que logra concretarse en 2014 con el establecimiento de la nueva constitución. El objetivo de este artículo será analizar el recorrido de Túnez hacia una democracia, pero también se observará su situación actual. Tras diez años, hoy el país se encuentra bajo el control de un presidente que toma decisiones de carácter autoritario y que podría poner en jaque todo lo conseguido por el pueblo.

1. Excepcionalismo tunecino

Según Safwar Marsi (2017), que Túnez sea un modelo único de análisis responde a una serie de características únicas que ha desarrollado el país. Este es uno de los actores que ha logrado una equilibrada combinación entre políticas y reformas liberales y modernas de perspectiva occidental con tradiciones árabes. Una de las razones es su posición geográfica, que lo ubica como parte del Mediterráneo, pero también en África, vinculándose cultural, económica y geográficamente tanto con el continente europeo como africano.

Túnez rompió con los valores absolutos del mundo árabe. Ubicó a la religión dentro del ámbito privado, evitando politizar e involucrarla en la esfera pública. Parte de este gran trabajo estuvo en manos de Bourguiba. Con su trabajo e influencia fue uno de los padres de la independencia, y luego en el poder, su liderazgo prooccidental le permitió institucionalizar la religión de modo que ésta no afectara los derechos de la mujer, las reformas educativas o el desarrollo económico. El islam fue adaptándose, dando paso a una sociedad progresista, secular, reformista, tolerante con una identidad nacional única y una herencia arábiga. La sociedad contaba con una tradición participativa en movimientos sociales y sindicales, como también en el desarrollo de partidos de oposición, que a pesar de no poder obtener cargos públicos, desarrollaron prácticas políticas relativas a la organización, debate y manifestación. Otro punto a favor de Túnez ha sido la ausencia de ambición política del ejército, que siempre se mantuvo distante del poder político (Marsi, 2017).

2. El gobierno de Ben Ali y la Primavera Árabe

En 1991 se dio el punto de inflexión en el gobierno de Ben Ali. Las oficinas de *Rassemblement Constitutionnel Démocratique* (RCD) fueron incendiadas, lo cual desató la represión contra islamistas por medio de arrestos, exilios, torturas y desaparición. Los islamistas representaron

la amenaza a la seguridad nacional y poco a poco todo lo construido se fue desvaneciendo. Ben Ali, permitió que existieran partidos opositores, pero se aseguraba mantener todo el poder bajo el RCD, que le permitió dominar, elegir los ministros, extender su mandato, realizar un culto a su personalidad, organizar un gobierno tecnócrata, controlar los medios de comunicación y dar mayor poder a las fuerzas de policía. Poco a poco se fue desarrollando una sistemática violación a los Derechos Humanos y una secularización forzada (Marsi, 2017).

En cuanto a lo económico, optó por una economía de libre mercado, posicionándose como exportador. Tomó préstamos del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI), cuestiones que lo llevaron a aplicar medidas de ajuste. A pesar de que los índices indicaron una mejora económica, la sociedad sufría de las inequidades existentes. Las clases medias, y principalmente los graduados y universitarios eran la mayor proporción de desempleados. El nivel de pobreza aumentó con la crisis financiera de 2008. La falta de trabajo y la corrupción que se generaba a la hora de otorgar puestos por conexiones políticas fue incentivando el estallido. Quizás lo que provocó la mayor indignación fueron los disturbios en la Cuenca de Gafsa, que dio lugar a manifestaciones, protestas, paros laborales, huelgas de hambres de las que participó la sociedad civil. Ben Ali respondió reprimiendo duramente. Este hecho ya marcaba una grieta, dentro de la cual florecerá posteriormente la revolución (Marsi, 2017).

En dicho contexto, la llama que incendió Túnez fue la inmolación de un joven decepcionado por la falta de oportunidades socioeconómicas sumada a la corrupción creciente en todo el país. El 17 de diciembre Mohamed Bouazizi, vendedor ambulante de frutas y verduras, se enfrentó a un grupo de policías que le pedían coimas a cambio de vender sus productos. Al negarse, los policías intentaron arrebatarle sus elementos y productos, y lo golpearon. Ante tal humillación y decepción, Bouazizi vació un bidón de gasolina sobre sí mismo y se prendió fuego frente al Ayuntamiento (Sánchez, 2020). Este hecho pasó a ser la expresión de hartazgo y desesperación; fue la clave para una serie de cambios que eran necesarios.

Rápidamente la población comenzó a compartir, a través de redes sociales, la noticia y se organizaron manifestaciones que se esparcieron a lo largo del país, y que tuvieron como respuesta la brutalidad policial. El 4 de enero, Mohamed falleció en el hospital por la gravedad de sus quemaduras. Su muerte desató aún más la indignación del pueblo y dio paso a revolución que reclamaba derechos y libertades políticas, exigía demandas sociales y laborales, y mostraba un fuerte sentimiento de humillación como de injusticia al ver lo difícil que se volvía la vida cotidiana mientras que el presidente y su familia poseían todo el patrimonio nacional.

Luego de la muerte y el entierro de Bouazizi, las revueltas en el país continuaron, y el cuerpo de policía prosiguió con los arrestos. Algunas de las maneras que buscó Ben Ali de calmar la situación fueron por medio de negociaciones, echando culpas a terroristas o haciendo promesas de naturaleza cosméticas. El 13 de enero, ante las deserciones dentro del Ejército y la Policía, el presidente volvió a realizar promesas desesperadas sobre mayores liberalizaciones y cambios políticos. Aun así, las manifestaciones siguieron de forma multitudinaria y pacíficas al grito de “*degage*” (Ferreiro Galguera, 2016).

Como consecuencia, el 14 de enero el presidente junto con familia despegó hacia Arabia Saudita. El Consejo Constitucional declaró que debía establecerse el artículo 57, que indicaba como jefe de Estado al presidente de la Asamblea Nacional, Fouad Mebazaa (Ferreiro Galguera, 2016).

Mebazaa debía convocar las elecciones en 60 días, ratificar a Mohamed. Ghanouchi como primer ministro y encargar al mismo la formación de un gobierno de unidad nacional. Por lo tanto, se llamaron a los partidos de oposición que estaban legalizados: Ettajdid, el Foro Democrático por el Trabajo y las Libertades (FDTL) y el Partido Demócrata Progresista (PDP) como también la central obrera Unión General Tunecina de Trabajo (UGTT) para poder debatir el modo de proseguir. El 17 de enero, Ghanouchi anunció la liberalización de presos políticos, legalizó la Liga Tunecina de Derechos Humanos (LTDH) y estableció la libertad de prensa, además de presentar un Gobierno de unidad nacional (Ferreiro Galguera, 2016).

Sin embargo, no había representantes nuevos. El pueblo esperaba un cambio radical, que no dejara rastros de lo que había sido el gobierno de Ben Ali, por ende, el 22 de enero se marchó hacia la capital en la “caravana de la libertad”. El 27 de enero el presidente del gobierno destituyó a los ministros del RCD, anunció la formación de una comisión que se encargaría de proponer reformas para las elecciones libres, y la presencia de observadores internacionales, además de extender la presidencia provisional a 6 meses (Ferreiro Galguera, 2016).

Distintas organizaciones y formaciones políticas no legalizadas demandaron la creación de un organismo que se encargue de controlar la actividad legislativa y las comisiones hasta la instauración de la Asamblea Constituyente, con el objetivo de entablar un “diálogo nacional”. Así se creó la “Alta Instancia para la Consecución de los Objetivos de la Revolución”, al mismo tiempo que comisiones de investigación sobre corrupción y malversación de fondos públicos, sobre abusos policiales y violaciones de derechos humanos. Además se establecen una serie de medidas para apaciguar a la población, pero esta quería la dimisión del gobierno. Esto llevó al primer ministro a anunciar la celebración de elecciones antes del 15 de julio de 2011, y a la creación de subsidios para jóvenes en paro (Ferreiro Galguera, 2016).

El 27 renunció el jefe de gobierno por pedido de la población. Fue Beji Caidi Essebsi quien asumió aquel cargo y fue el encargado de formar gobierno. Este se reunió con el secretario general de la UGTT y creó, por medio de un decreto, la “Instancia Nacional para la Reforma del Sector de la Información y de la Comunicación”, que daría fin a la censura (Ferreiro Galguera, 2016). Essebsi creó un gobierno de tecnócratas, quitando a todo funcionario relacionado con Ben Ali, y junto con Mebazaa prometieron retirarse una vez elegida la Asamblea Constituyente.

Esto permitió la legalización del partido islamista Ennahda, de los símbolos religiosos, pero, por otro lado se declaró ilegal al RCD. En cuanto a las futuras elecciones, la Alta Instancia creó la “Instancia Superior Independiente de las Elecciones” (ISIE) con personalidad jurídica y autonomía financiera, comprometida a proporcionar elecciones democráticas, pluralistas y transparentes. Se establecieron decretos electorales para imponer un sistema electoral proporcional pero mayoritario en la asignación de restos, lo cual favorecía a las minorías y evitaba mayorías absolutas. En las listas de candidatos debía respetarse la paridad entre

hombres y mujeres, no estar compuesta por ex miembros del RCD, y se toleraron partidos de naturaleza religiosa. Las elecciones serían organizadas por la ISIE el 23 de Octubre (Ferreiro Galguera, 2016).

3. La Asamblea Constituyente

El 23 de octubre, en las elecciones se eligieron 217 diputados que formarían la Asamblea Constituyente. Se admitieron 1570 listas de candidatos, conformadas por partidos políticos, independientes y coaliciones (Ferreiro Galguera, 2016). Se contó con la presencia de observadores internacionales, interventores de partidos políticos, policías y soldados, para asegurar unas elecciones transparentes. Su principal tarea sería la redacción de una Constitución, y garantizar un periodo de gobernabilidad que permita la transición hasta las elecciones legislativas. Los resultados dieron por ganador al partido islamista Ennahda, con 89 escaños. El segundo lugar lo ocupó el Congreso para la República (CPR), partido laico, con 29 escaños. El tercer puesto fue para el Foro Democrático por el trabajo y las libertades, o Ettakatol, partido socialdemócrata, que consiguió 20 escaños (Ferreiro Galguera, 2016). A partir de estos resultados, Ennahda creó una coalición junto con el CPR y Ettakatol, con el nombre la Troika que controlaba 137 escaños de los 217 existentes, mostrando así su giro hacia un pragmatismo e inclusión, además de abrazar la defensa de los DDHH, el respeto a los principios de soberanía y democracia (McCarthy, 2018).

La Troika estableció la denominada *Petite Constitution*, una Constitución provisional de 26 artículos aprobada por la nueva Asamblea Constituyente. Esta estipulaba la elección del presidente de la República, primer ministro y la distribución de los poderes. Se estableció que la carta magna sería aprobada en un año. Mientras tanto, el poder quedaba compuesto por Jebali (Ennahda) como primer ministro, Ben Jaafar (Ettakatol) como presidente de la Asamblea, en tanto la presidencia quedó en manos de Moncef Marzouki (CPR) (Ferreiro Galguera, 2016)

Durante la transición, varios fueron los puntos de confrontación entre islamistas y laicos, por ejemplo, la adopción del sistema presidencialista, la igualdad entre hombre y mujeres, y el rol de la religión en la constitución. Los islamistas eran partidarios de un sistema parlamentarista, donde podría incrementar aún más su poder y fueron defensores de tomar la *sharia* como fuente de derecho y principios para emitir fatuas. A su vez, proponían que el presidente debía ser musulmán como su esposa, y que las mujeres eran un complemento del hombre. Estos puntos de vista dieron lugar a protestas que tildaban al partido de estar cediendo a presiones salafistas². Ante tales cuestionamientos, Ennahda decidió echarse atrás con sus iniciativas (Ferreiro Galguera, 2016).

Los debates dentro de Ennahda no tardaron en aparecer. El dilema estaba en poder aclarar cuál era su visión política, qué tipo de estrategia y organización elegir. Por un lado, estaban los interesados en crear alianzas y optar por un camino constitucional, de participación democrática y adaptarse a los cambios contextuales para tener un lugar en ámbito público. Por

² Corriente del islam suní que llama a la más estricta obediencia del Corán y del resto de escrituras sagradas (Soler, 2019).

otro lado, una rama más extremista, que estaba en desacuerdo con la formación de alianzas, a las que consideraban débiles y contrarias a su ideología. Preferían centrarse en lo social y cultural y conformarse con disputar pocos lugares en la política (McCarthy, 2018).

4. El Cuarteto, el Diálogo Nacional y la nueva Constitución

En el ámbito de la oposición surgieron nuevos partidos. La izquierda radical se estableció en el Frente Popular, y Essebsi creó el Nida Tounes. Durante ese tiempo, la violencia contra los políticos aumentó considerablemente. El salafismo atentó contra la democracia, el descontento popular creció, el turismo decayó, afectando a la débil economía y el golpe de Estado en Egipto generó grandes temores.

Con la muerte de un opositor del partido islamista, Chokri Belaid, los sindicatos establecieron una huelga general, que llevó a Jebali a tomar medidas. Este creó un gobierno de tecnócratas y un Consejo de Sabios formado por diferentes fuerzas. Sin embargo, no tuvo éxito y quien asumió su cargo fue Ali Larayedh, a quien se le encargó la organización de las elecciones legislativas y atajar la creciente crisis económica por medio de préstamos (Ferreiro Galguera, 2016).

En 2013, todo parecía tendiente a generar un invierno árabe en Túnez, uniéndose al destino de sus países vecinos. Las revueltas, la mala situación económica, el terrorismo islamista, la falta de consenso en la política para establecer una Constitución y celebrar elecciones, provocaron malestar. Desde la oposición se organizó una sentada que pedía a Ennahda abandonar el poder, pero los islamistas no querían disolver la única institución democrática. Luego de varios intentos, la UGTT, el Colegio de Abogados, la LTDH y la Unión Tunecina de la Industria, el Comercio y el Artesanado (UTICA), organizaron un Diálogo Nacional que disolvió el gabinete político y lo reemplazó por uno técnico, mantuvo la Asamblea Constituyente hasta concluir las tareas pendientes y eligió un comité electoral. Del diálogo también participan Ghannouchi (Ennahda) y Essebsi (Nida Tounes). Se estableció así un calendario en el que se estipulaba la creación de un nuevo comité electoral, una nueva ley electoral y las fechas correspondientes para las elecciones legislativas, presidenciales y a la aprobación de la Constitución (Ferreiro Galguera, 2016).

El 9 de noviembre se acordó la dimisión del jefe de gobierno de Ennahda, y quien asumió fue Mehdi Jomaa. Con la Constitución aprobada, Jomaa devino en jefe de gobierno, y se encargó de elaborar la ley y el comité electoral independiente con elecciones libres, disolución de las ligas de protección, además de proponer la lucha contra la corrupción y el relanzamiento económico (Ferreiro Galguera, 2016).

De este modo el 26 de enero de 2014 se adoptó la Constitución por 200 votos a favor, 12 en contra y 6 abstenciones. Los resultados tan esperados dieron un texto constitucional que logró cierto grado de separación entre el Estado y la religión, equilibrio difícil de conseguir. Se instauró un diseño mixto con obligación recíproca de colaboración entre el parlamento, jefe de Estado y jefe de Gobierno, pero el papel importante se acentuó en el órgano parlamentario y se consideró a la Constitución como norma suprema. Se prohibió enmendar la proclamación del Islam como religión de la República, pero el Estado profesa la religión islámica. En su

preámbulo se mencionó la institucionalización de las raíces islámicas como la identidad arabo-musulmana. El país se proclamó independiente, con separación de poderes, independencia judicial y confesional (Izquierdo Alberca, 2014).

Por un lado, se declaró la libertad de conciencia y creencia, se aceptó el cambio de religión y se prohibió la apostasía. En cuanto a la educación, el artículo 39 garantizó la educación pública, gratuita y obligatoria hasta los 16 años, que debe estar enraizada en la identidad árabe y musulmana. Se estableció la libertad de expresión, reunión, pensamiento, académica, de investigación científica. Se permitieron las libertades sindicales, políticas y asociativas que deben tener transparencia financiera, como también se instituyó el derecho de huelga. Sin embargo, este último se prohíbe en ámbitos como el ejército, las fuerzas de seguridad y aduanas. El estado debe ser garante de todas estas libertades como del derecho de acceso a la información y a las redes de comunicación. Por otro lado, el Estado es el guardián de la religión y de lo sagrado (art.6), y el presidente de la República y Jefe del Estado, elegido por sufragio universal, debe ser musulmán y mayor de 35 años según el artículo 74 (Izquierdo Alberca, 2014).

En cuanto a derechos humanos, el artículo 23 prohibió la tortura, se protegió la vida privada, se fijó el derecho al desplazamiento dentro y fuera del territorio, el derecho de asilo político y la prohibición de extradición de los refugiados. Se aseguró el derecho a juicio justo y derechos de defensa como a la individualidad de las penas, la legalidad en la detención, un trato humano y digno para los detenidos y sus familias (Izquierdo Alberca, 2014). Respecto a los niños, se protegieron sus derechos y dignidad, buscando evitar las discriminaciones y priorizar así su bienestar desde el Estado. Las mujeres obtuvieron el reconocimiento de su igualdad en derechos, deberes, oportunidades, como de participación y representación en las asambleas legislativas. También se les aseguró luchar para erradicar la violencia y discriminación hacia ellas (Inmaculada Szmolka, 2017).

En los comicios legislativos del 26 de octubre, el partido Nidaa Tounis ganó 86 de los escaños. Los islamistas ganaron 69 escaños, posicionándose como principal opositor. El 21 de diciembre las elecciones presidenciales dieron la victoria a Beji Casi Essebsi, quien nombró como jefe de gobierno a Habib Essid (Ferreiro Galguera, 2016).

A modo de cierre: diez años después ¿un retroceso?

El 25 de julio de 2021, el presidente de Túnez, Kais Saied, decidió destituir al primer ministro Hichem Mechichi, suspender la actividad del Parlamento por treinta días y levantar las inmunidades de los parlamentarios, amparándose en el artículo 80 de la Constitución (López García, 2021).

La relación de Saied con su Primer Ministro Mechichi, contó con muchos desencuentros. El ejecutivo, el presidente parlamentario, Rachid Ghannouchi, y el jefe de gobierno, provocaron un bloqueo institucional que no dio lugar a una solución y complicó aún más la economía tunecina que cuenta con una deuda pública cercana al 100% de su PBI y una tasa de del 22% (López García, 2021). A esto se sumaron los efectos de la pandemia y la mala gestión por parte de los dirigentes políticos de las campañas de vacunación, que resultó en el colapso del sistema

sanitario. El país atravesó así un ambiente de inestabilidad con manifestaciones dirigidas contra el desempleo, la inflación y brutalidad policial. Luego de dos meses del inicio de la crisis institucional, el presidente anunció la decisión de disolver el parlamento y de suspender la constitución (Albrecht et. al., 2021).

A pesar de que la oposición consideró dichas medidas como un golpe de Estado y reclamó el respeto a la Constitución, el presidente contó con el apoyo de la población. Muchas son las razones por las que aún hoy Saied es popular. Por un lado, se puede pensar que fue elegido en 2019 por ser un político independiente y no pertenecer al sistema de partidos, el cual ha desencantado a la población (Albrecht et. al., 2021). Se ha despolitizado la economía, dejando de lado todas las promesas que se hicieron sobre devolver la dignidad y la justicia social, combatir la corrupción, ofrecer servicios más eficientes y brindar una distribución más justa de la riqueza, además de respetar los derechos civiles y políticos. Por lo que la inconsistencia entre la retórica y la práctica provocó una rápida caída de la legitimidad y credibilidad con la que se esperaba encontrar al nuevo régimen (Cimini, 2021).

La juventud exigió una gobernanza con mayor participación, que incluya a los jóvenes. No obstante, las respuestas no fueron las esperadas. Se construyeron nuevas instituciones, pero ninguna representó los valores y principios democráticos (Entelis, 2021). Los partidos políticos sólo se enfocaron en ganar las elecciones y mantenerse en el poder, optando por formar coaliciones en el caso de no contar con todo el apoyo necesario; y ninguno de ellos otorgó soluciones (Grubman, 2021).

De este modo, al analizar este largo proceso, podemos señalar que a pesar de las fallas que puedan y materias pendientes que aún existen, Túnez ha tenido exitosos avances en materias de pluralidad, competencia política, integridad electoral y aprendizaje democrático. Algunos de los logros fueron la legalización de partidos políticos, que expresan distintas ideologías, y que pueden participar de elecciones como también ser elegidos para ocupar cargos mediante el voto libre del pueblo; la aprobación de nuevas leyes; la creación de un Tribunal Independiente para auditar las elecciones; el control de las elecciones por medio de observadores; la creación de una nueva Constitución que concedió amplios derechos y libertades; y una sociedad con una actitud más activa y participativa (Montabes & Martínez-Fuentes, 2014).

En cuanto a las decisiones del presidente Saied, quien accedió al poder por sus promesas populistas, intenta llegar a una democracia “directa” y los mecanismos que utiliza cuentan con la legitimidad del pueblo pero no con la legalidad necesaria (Kalahoui, 2021). El cumplimiento de su proyecto lo lleva a tomar medidas inconstitucionales que lo apartan de los logros y del largo camino que recorrió el pueblo tunecino para obtener una democracia. En este sentido, cabe señalar que a mediados de 2022 presentó un proyecto de nueva constitución que fue aprobado en un referéndum. Dicho texto amplió sus propios poderes y limita el papel del Parlamento en una votación que la mayoría de los partidos políticos rechazaron. El final es aún abierto.

Referencias Bibliográficas

Albrecht, H.; Bishara, D.; Bufano, M.; Koehler, K. (2021). "Attitudinal Foundations of Democratic Decline in Tunisia", APSA MENA Politics Section, Volume 4, Issue 2.

Cimini, G. (2021). "Making Sense of Tunisia's Interregnum: The Obsession with Liberal Democracy and Missed Social Contract Delivery", APSA MENA Politics Section, Volume 4, Issue 2.

Entelis, J.P. (2021). "Tunisian Democracy on Hold: Coup, Counter-Coup, or Creative Destruction?" APSA MENA Politics Section, Volume 4, Issue 2.

Ferreiro Galguera, J. (2016). Primavera Árabe en Túnez: Hacia un Estado Democrático Confesional, Universidad de A Coruña.

Grubman, N. (2021). "Electoral Democracy and Its Discontents", APSA MENA Politics Section, Volume 4, Issue 2.

Huntington, S. P. (1991). The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century, Norman, OK: University of Oklahoma Press.

Izquierdo Alberca, M.J. (2014). "La Constitución de Túnez de 2014. Incontestable Primer Efecto de la Primavera Árabe", Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Kahlaoui, T. (2021). "Kais Saied: The Odd Figure in the Narrative of the 'Tunisian Model'", APSA MENA Politics Section, Volume 4, Issue 2.

Linz, J. J. & Stepan, A. (1996). 'Toward consolidated democracies', Journal of Democracy.

López García, B. (2021). "Kais Saied y el Golpe Constitucional en Túnez", Real Instituto Elcano.

Disponible en:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-lopez-garcia-kais-saied-el-golpe-constitucional-en-tunez

Marsi, S. (2017). Tunisia, An Arab Anomaly, Columbia University Press.

Mccarthy, R. (2018). "When Islamists Lose: The Politicization of Tunisia's Ennahda Movement", Middle East Journal, Volume 72, No.3.

Montabes, J. & Martínez-Fuentes, G. (2014). 'Il cambiamento político tunesino verso la democrazia', en Guerino D'Ignazio et al., Transizione e Democrazia nei paesi del Mediterraneo e del Vicino Oriente, Cosenza: Edizioni Periferia.

Sánchez, C. (2020). "Quién fue Mohamed Bouazizi, el tunecino cuya muerte hace una década desató la "primavera árabe", en Rtv. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20201217/quien-fue-mohamed-bouazizi-tunecino-cuya-muerte-hace-decada-desato-primavera-arabe/2060302.shtml>

Soler, R. (2019). "Salafismo, Historia de una Ideología Islámica Radical", El Orden Mundial. Disponible en: <https://elordenmundial.com/salafismo-historia-ideologia-islamista-radical/>

Szmolka, I. (2017). Political Change in the Middle East and North Africa: After the Arab Spring, Edinburgh University Press.

Sudáfrica y la política exterior de ubuntu en tiempos críticos

South Africa and the ubuntu foreign policy in critical times

Manuel Schiro¹

Resumen: El presente trabajo tiene como propósito analizar la política exterior sudafricana desde el fin del apartheid, considerando la influencia que tiene y ha tenido en ella el pensamiento africano, particularmente a partir del concepto de “Ubuntu”. Consideramos que además de orientar la acción del país en el escenario internacional, dicha noción ha sido parte de la construcción de una nueva identidad internacional tras varias décadas de aislamiento del régimen segregacionista. Nuestro anclaje teórico serán los conceptos del constructivismo en Relaciones Internacionales, apostando a un enfoque global en la disciplina, que reconoce el rol de las cosmovisiones del Sur en la conducción de los asuntos internacionales. Entendemos que Sudáfrica atraviesa un profundo proceso de crisis, tanto en sus asuntos domésticos como en su proyección internacional, en un sistema internacional complejo, por lo cual haremos hincapié en las tensiones experimentadas por la política exterior de ubuntu durante el gobierno del presidente Cyril Ramaphosa.

Palabras Clave: Sudáfrica – Política Exterior – Ubuntu

Introducción

Desde nuestro punto de vista, las teóricas hegemónicas de las Relaciones Internacionales pueden resultar insuficientes para analizar el comportamiento de los estados del Sur Global, su forma de posicionarse en el sistema internacional y los distintos espacios regionales y de relacionarse con otros actores provenientes tanto de la periferia como del centro de dicho sistema. Concordamos con Acharya (2014) en que la inclusión de categorías culturalmente distintas a las del pensamiento occidental hace a la consolidación de una perspectiva global para las RRII, y contribuye a la búsqueda de herramientas conceptuales novedosas y plurales para la disciplina. Las contribuciones teóricas y filosóficas del Sur Global tienen potencial para suplir las falencias de las teorías no-occidentales, especialmente cuando estas últimas intentan explicar la realidad de la propia periferia.

En el caso de Sudáfrica se hace evidente un proceso de re-construcción identitaria que se abre con el ascenso de Nelson Mandela y su partido, el Congreso Nacional Africano (ANC, por sus

¹ Licenciado en Relaciones Internacionales.

siglas en inglés) al poder. Dicho partido ha conservado desde 1994 una considerable hegemonía en el escenario político sudafricano, dado que controla la rama ejecutiva del gobierno desde dicho año. En los últimos tiempos, dicha hegemonía se ve cuestionada, en un contexto de rivalidades internas en el partido, severas acusaciones de corrupción, e impotencia frente a los desafíos domésticos e internacionales que el país enfrenta. A nivel sistémico el escenario se complejizó por la pandemia de COVID-19 y las fricciones entre las grandes potencias, que se materializan particularmente en la guerra que llevan adelante Rusia y Ucrania.

En este marco, a continuación, realizaremos una breve aproximación teórica en torno a la teoría constructivista y el concepto de ubuntu como herramienta de análisis del comportamiento sudafricano. Luego, presentaremos los puntos centrales de la construcción identitaria de la Sudáfrica post-apartheid, resaltando la presencia de ubuntu en el discurso y el accionar externo del país. Antes de presentar nuestras consideraciones finales, dedicaremos un apartado especial al actual gobierno del ANC, bajo el liderazgo de Cyril Ramaphosa.

1. La pregunta por la identidad y las Relaciones Internacionales globales

La proyección internacional sudafricana atraviesa un momento de crisis, como apuntan Giaccaglia (2019) o Hendricks & Majosi (2021), entre otros. Entendemos, como Busso & Pignatta (2008), que el concepto de identidad es especialmente pertinente para el análisis en coyunturas críticas, y el constructivismo se presenta como la corriente teórica idónea para abordar fenómenos de este tipo en las Relaciones Internacionales. Para Pereyra Doval (2015) la identidad es una variable clave a la hora de determinar continuidades y rupturas en el comportamiento de un Estado “operando como criterio ordenador de los modos de inserción internacional” (Pereyra Doval, 2015, p. 128).

Según Alexander Wendt (1992), la identidad es un producto eminentemente relacional, que resulta de la acumulación de interacciones entre los actores y se traduce en roles y expectativas mutuas relativamente estables. El ascenso de Mandela significó la transición de Sudáfrica de “Estado paria”, aislado de la comunidad internacional, a ser motivo de nuevas expectativas, a la vez que asumió nuevos roles, acordes a la percepción que los demás actores del sistema tenían sobre la refundada “nación arco-iris”. Entre estos los novedosos “roles sociales” de Sudáfrica, se incluyen su rol de “pródigo” (en alusión al “regreso triunfante” del país a la comunidad internacional y la simpatía con la que fue recibido), de “potencia media emergente” (de la que se espera la generación de iniciativas a nivel bilateral, regional y multilateral), de “constructor de puentes” (entre el mundo en desarrollo y los centros de poder global), y de “gigante regional” (Van Wyk, 2004). Con mayor o menor éxito, las sucesivas gestiones del ANC encararon estos roles, en ocasiones de forma aparentemente errática y contradictoria.

Sin embargo, Pereyra Doval (2015) sostiene que es en el estudio de la construcción doméstica de las identidades estatales y de la política exterior donde el constructivismo sufre falencias, que pueden ser salvadas con las adaptaciones adecuadas. En la construcción identitaria “el Estado tiene un rol fundamental, ya que el mismo enfatiza ciertos rasgos constitutivos de la identidad en función de la identidad que se pretende definir, acentuando los rasgos

identitarios que son funcionales a sus objetivos” (Busso & Pignatta, 2008: 15). Las ideas y su difusión y reproducción doméstica serían un aspecto central de la política exterior de un Estado, contribuyendo a la gestación de una identidad que dejaría de ser un producto exclusivamente de las relaciones y expectativas mutuas entre actores al nivel sistémico.

Por “pensamiento africano” entendemos las perspectivas y conceptos que surgen del raciocinio anclado a la realidad africana, que abrevan en sus tradiciones y que permiten entrar en diálogo con las cosmovisiones de distintas culturas. Sin caer en un “tradicionalismo cultural” ni una “sumisión étnica”, este pensamiento encara críticamente los desafíos al desarrollo de los pueblos del continente (Oladipo, 1995: 33). El concepto de ubuntu, que nos interesa puntualmente, fue incluido en la retórica de las nuevas autoridades sudafricanas como una guía moral para la reconstrucción y reconciliación del país tanto fronteras adentro como en el escenario internacional. El arzobispo Desmond Tutu, la “brújula moral” de la Sudáfrica post-apartheid, consolidó dicha noción como parámetro de trabajo de la Comisión de Verdad y Reconciliación (TRC, por sus siglas en inglés). Por otro lado, ubuntu orientó la redacción de una nueva Constitución y la creación del Programa de Reconstrucción y Desarrollo (RDP, por sus siglas en inglés), que buscaban el alivio de las profundas inequidades económicas, políticas y sociales heredadas del régimen segregacionista. En términos de Arthur, Isifo y Marfo (2015), estas fueron las facetas simbólica y cultural, por un lado, y jurídica y material, por el otro, del proceso de construcción de la paz experimentado por Sudáfrica. En el plano internacional, Sudáfrica se comprometió con la gestación de un mundo más equitativo y pacífico, con especial atención al multilateralismo y al desarrollo del continente africano, también bajo un enfoque colectivista encarnado en ubuntu (Tieku, 2012). Frente al legado del apartheid, el ubuntu ofreció una contra-fuerza en la forma de un marco normativo de pensamiento que colocó primacía en el no-racismo, el no-sexismo y la democracia, en tanto destacó la importancia de restaurar la dignidad humana (Qobo & Nyathi, 2016).

Ubuntu es una expresión proveniente de las lenguas nguni del África austral, cuyas representantes incluyen al zulú y al xhosa, entre otras. Diversas traducciones a lenguas occidentales han sido ensayadas: “humanidad”, “yo soy porque nosotros somos”, “la esencia del ser humano”, entre otras (Tieku, 2012; Smith, 2012). La retórica de ubuntu puede inspirar la acción exterior de los países africanos, como sostiene Zondi (2014) y Qobo & Nyathi (2016) y puede reorientar los estudios de RRII hacia el rol de la moralidad en el comportamiento de los estados (Smith, 2012). A través de varios documentos oficiales, de la retórica de las autoridades, y de canales de difusión como radios estatales y ceremonias de entrega de premios (los “Ubuntu Awards”), los sucesivos gobiernos sudafricanos buscaron darle a su accionar internacional un carácter auténticamente africano. A su vez, introdujeron definitivamente el concepto de ubuntu en las discusiones domésticas e internacionales: a través de ubuntu, Sudáfrica define su historia y moldea su identidad nacional (Isike & Madise, 2020).

Según Tieku (2012), ubuntu es la expresión africana del enfoque colectivista en el sistema internacional y en las Relaciones Internacionales. La orientación colectivista inherente al concepto sirve como marco explicativo del comportamiento externo de los países africanos. La ontología individualista que subyace a las teorías occidentales mantiene al margen las

prácticas y experiencias internacionales africanas, haciéndolas parecer “irracionales” dentro de los marcos conceptuales del *mainstream*. Este individualismo epistemológico trata a las personas y a los estados como “una entidad independiente dotada de racionalidades soberanas, identidades, intereses, preferencias y creencias” (Tieku, 2012, p. 38, traducción propia). En el marco de dicha racionalidad todos los estados tendrían las mismas preocupaciones materiales: la seguridad e integridad territorial, el poder militar, el dominio económico y el prestigio internacional (Tieku, 2012).

Por el contrario, en las sociedades influidas por el colectivismo la independencia de los individuos frente a la sociedad y el Estado es más débil, y otro tanto puede decirse de los estados atravesados por prácticas colectivistas respecto a las preferencias grupales de la región. Como consecuencia de esta perspectiva estas sociedades valoran la armonía grupal y las demostraciones públicas de unidad entre los miembros del grupo, más allá de lo superficial que esa armonía pueda ser en privado (Tieku, 2012). En las relaciones internacionales africanas, la impronta colectivista se refleja en la tendencia a la búsqueda de decisiones consensuadas para el ámbito continental, el compromiso con la solidaridad pan-africana y la defensa de posiciones grupales frente a terceros, aspectos observables en organismos como la Unión Africana (UA) (Tieku, 2012). Reconocemos, no obstante, que el comportamiento colectivista encarnado por la noción de ubuntu puede entrar en tensión con principios liberales que también orientan la política exterior de estados como Sudáfrica. A su vez, ubuntu es objeto de diversos debates en torno a su aplicabilidad como enfoque para enfrentar problemas del mundo contemporáneo, como explica Van Norren (2014).

Destacar la importancia de ubuntu como concepto guía de la construcción identitaria sudafricana y como noción que condensa el enfoque colectivista propuesto por Tieku (2012) coincide con la propuesta de Acharya (2014) de consolidar a las Relaciones Internacionales como una disciplina “global”. Para el autor, recurrir únicamente al constructivismo sin apelar a la perspectiva global de las Relaciones Internacionales implica desconocer formas diversas de agencia y fuentes para la creación y difusión de ideas y normas, como la historia y la cultura autóctona y los patrones de interacción regionales. Para Acharya, la clave para cualquier acercamiento a las Relaciones Internacionales Globales es “incluir al resto”: acabar con la marginalización de las ideas, historia, voces y agencia no-occidentales y del Sur Global. Por su parte, Karen Smith (2018) destaca la proliferación de voces críticas de la situación actual de la disciplina, que claman por la inclusión de voces no-occidentales y reclaman por la inaplicabilidad de ciertos conceptos para las realidades del Sur.

2. Rastreado ubuntu en la política exterior del ANC

Desde el ascenso del ANC al poder, la propuesta de política exterior de Sudáfrica incluye ciertos principios básicos: la promoción de la democracia y los derechos humanos, la justicia y el derecho internacional en la conducción de las relaciones entre estados, la paz internacional y los mecanismos internacionalmente acordados para la resolución de conflictos, el lugar de África en los asuntos globales, y el desarrollo económico a través de la cooperación regional e internacional (Van Wyk, 2004). Pese a ciertos ajustes, se registra la continuidad del partido de gobierno y sus principios orientadores de política exterior. Como parte de sus aspiraciones de

poder medio emergente, Sudáfrica exhibe afinidad con el multilateralismo, en tanto herramienta contra el manejo hegemónico de los asuntos globales y a favor de arreglos colaborativos en lugar de competitivos (Giaccaglia y Morasso, 2020).

Sudáfrica se arrogó el papel de “intermediario” entre los países del centro y de la periferia global, sosteniendo la solidaridad africana como guía de sus esfuerzos (Cilliers, 2017). En el caso de Mandela, el anclaje normativo y la reivindicación de valores morales, condujeron a una política exterior “idealista” y “ética”. Ese enfoque pronto enfrentó a Sudáfrica con la dificultad de sostener sus roles auto-percibidos y los esperados globalmente, lo cual obligaba a reivindicar continuamente el respeto a las normas internacionales para legitimar sus acciones. En el plano regional, la habilidad sudafricana para difundir sus puntos de vista al respecto de la paz y el desarrollo continental se vio limitada por el escaso compromiso de sus vecinos hacia la agenda democrática y de derechos humanos. Mandela se vio envuelto en una polémica con el gobierno dictatorial de Nigeria encabezado por Sani Abacha, otro gigante continental, y el gobierno dictatorial encabezado por Sani Abacha, figura que no contaba con lazos de amistad previos con el ANC (Van Wyk, 2004).

A su vez, persistían recelos provocados por la historial de abusos de la época del apartheid y por las capacidades materiales relativamente superiores de Sudáfrica. Pese a esas fricciones, “Mandela había declarado que la reconstrucción de la región sería una empresa colectiva, donde Sudáfrica compartiría las responsabilidades con espíritu de respeto y no paternalista” (Lechini, 2016: 143). En este marco resalta la percepción de que Sudáfrica necesita de la mejora de las condiciones económicas africanas como parte de su propia agenda de desarrollo: para Mandela, Sudáfrica no podría ser “una isla de riqueza en un mar de pobreza” (Lechini, 2016), expresión que nos remite al “yo soy porque nosotros somos” condensado en ubuntu.

Las dificultades experimentadas para la agenda democrática y de derechos humanos a nivel continental obligaron a actuar con cautela a Sudáfrica durante la gestión de Thabo Mbeki. Si bien la promoción de la democracia como principio rector continuó presente, el énfasis colocado en elementos como el afro-centrismo y el anti-imperialismo acabó ocluyendo la primacía de las expectativas democratizadoras. Por otro lado, el desarrollo socio-económico se volvió el objetivo principal de la estrategia sudafricana (Gqiza & Ogunnubi, 2019). Esto impulsó el rol de Sudáfrica como promotor de instituciones regionales en las que se pudieran discutir y acordar normas orientadas al desarrollo y la estabilidad regional, incluyendo negociaciones con el Primer Mundo y poderes emergentes del Sur Global (Marthoz, 2012). El accionar internacional bajo Mbeki se caracterizó por una “reconciliación estratégica” con Occidente (Lechini, 2016), por una apuesta firme por la creación y consolidación de instancias multilaterales a nivel regional y global en tanto nación “constructora de puentes”, y por una fuerte retórica de “soluciones africanas para problemas africanos” (Marthoz, 2012). La actividad sudafricana continuó atendiendo a su rol como mediadora en escenarios conflictivos, enviando tropas a misiones de paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la UA y auspiciando acuerdos bajo los términos de su propia experiencia de construcción de la paz: la creación de gobiernos de unidad nacional, de comisiones de verdad y reconciliación, y la

incorporación de principios como la no-discriminación y el no-sexismo en los planes de reconstrucción.

No obstante, el accionar sudafricano sufrió serias críticas por su actitud permisiva frente al gobierno de Zimbabwe, dirigido por Robert Mugabe, símbolo de la lucha anti-colonial africana pero ampliamente denunciado por los abusos en materia de derechos humanos cometidos bajo su mandato. Mbeki apeló a una “diplomacia silenciosa”, de bajo perfil, que generó inquietudes respecto al compromiso sudafricano en materia de derechos humanos, frente al cual Mbeki y el ANC habrían priorizado la solidaridad africana y la lealtad hacia líderes de movimientos de liberación nacional. En el lenguaje de ciertos autores, estos últimos principios disfrazan un problema de “solvencia”, de incapacidad de sostener el discurso de derechos humanos, o una actitud pragmática por parte de Pretoria (Marthoz, 2012).

El ascenso de Jacob Zuma, electo presidente en 2009, generó entusiasmo entre quienes esperaban una reactivación del compromiso sudafricano con los derechos humanos. La retórica de la administración Zuma dio continuidad a la preocupación por el progreso africano, la cooperación Sur-Sur, las relaciones maduras y estratégicas con el Norte Global, la reforma de la gobernanza internacional y la diplomacia económica (Gqiza & Ogunnubi, 2019). Estos principios se condensaron en el White Paper de política exterior sudafricana, titulado “*Building a better world: the diplomacy of Ubuntu*”. El mencionado *White Paper* de política exterior, oficializado por el Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación (DIRCO, por sus siglas en inglés) en 2011, reconoce que esta noción “ha jugado un rol central en el establecimiento de una conciencia nacional sudafricana y en su proceso de transformación democrática y de construcción nacional (...) El enfoque único de Sudáfrica a los asuntos globales ha encontrado su expresión en el concepto de ubuntu. Este concepto inspira nuestro particular acercamiento a la diplomacia y moldea nuestra visión de un mundo mejor para todos” (DIRCO, 2011: p. 4, traducción propia).

El *White Paper* manifiesta que “en un mundo incierto, caracterizado por la competencia de valores, la diplomacia de ubuntu de Sudáfrica, enfocándose en nuestra humanidad común, provee una visión de mundo inclusiva y constructiva para moldear el orden global en evolución” (DIRCO, 2011: 36). En palabras de la ministra Nkoana-Mashabane (2011) “el mundo está experimentando la necesidad práctica de realizar un cambio de paradigma filosófico 'del poder a la asociación' en las relaciones internacionales” (párr. 64, traducción propia).

En esta gestión se registró un palpable acercamiento de Sudáfrica a la República Popular China, cristalizado en la Asociación Estratégica Integral firmada entre ambos países en 2010. Este vínculo tuvo como consecuencia la incorporación de Sudáfrica al grupo de potencias emergentes constituido por Brasil, Rusia, India y China (BRIC) que prometía ejercer un rol reformador, sino disruptivo, del orden internacional (Cilliers, 2017). En palabras de Giaccaglia, el hecho “reafirmó la imagen del país como articulador del continente africano con el resto del mundo” (2019: 81). Otros autores, por el contrario, sostienen que con la incorporación de Sudáfrica a este bloque el país acabó colocándose en el grupo como un “eslabón débil”, en el marco de un “proyecto de vanidad” e intentando “golpear por encima de su peso”. Soto Gómez (2017) opina que el acercamiento a potencias críticas del orden liberal como Rusia o

China significó una pérdida de prestigio internacional para Sudáfrica. En cambio, según Lechini (2016), este alineamiento con potencias emergentes, contra-hegemónicas y del Sur, representó para Sudáfrica “ponerse un traje que le queda grande” pero que le da mayor visibilidad internacional. Para Isike & Madise (2020), el acercamiento a países con diversos sistemas de gobierno y de valores es una demostración del universalismo y no-discriminación encarnado en ubuntu y elegido como principio orientador para la diplomacia sudafricana.

Un episodio que suscitó críticas domésticas e internacionales a la diplomacia sudafricana fue el desacato del gobierno de Zuma a la orden de la Corte Penal Internacional (CPI). La CPI había ordenado que Omar al-Bashir, presidente sudanés condenado por crímenes de guerra y de lesa humanidad, fuera arrestado en su visita a Johannesburgo durante una cumbre de la UA en 2015. Sudáfrica no sólo desoyó la orden, faltando a su compromiso en cuanto miembro de la CPI, sino que además lideró un reclamo africano contra la supuesta tendencia racista de la organización. La propuesta del enfoque colectivista presentada por Tiekou (2012) no equipara ubuntu con derechos humanos, sino con una forma de comportamiento internacional independiente de (aunque no necesariamente opuesta a) dichos ideales éticos. Para Tiekou (2012), a través de ubuntu se explica el comportamiento de la UA y sus miembros, como Sudáfrica, frente a la condena de Omar al-Bashir por parte de la CPI. Lo mismo puede decirse del recurso a la “diplomacia silenciosa” frente a la situación de abuso de derechos humanos y autoritarismo en Zimbabwe (Smith, 2012). En los sucesivos gobiernos, Sudáfrica manifestó ciertos recelos frente a las instituciones de Occidente y promovió la creación de “soluciones africanas” consensuadas en la UA. En cuanto marco interpretativo, ubuntu tendría más que ver con la solidaridad entre estados africanos y del Sur Global que con la primacía de derechos individuales enarbolados por el pensamiento liberal-occidental (Smith, 2012).

En el contexto africano, según Tiekou (2012) el alejamiento de un actor respecto de las decisiones tomadas por la comunidad redundará en su aislamiento. El autor apunta que a nivel internacional, la perspectiva colectivista de África ha alentado la toma de decisiones consensuada, ha fomentado el pensamiento grupal y ha generado la poderosa norma de solidaridad pan-africana en el sistema internacional africano (Tiekou, 2012). La manifestación de desacuerdo frente a los consensos alcanzados en el escenario africano, o la crítica pública de un gobierno a otro, representaría una ruptura de la normativa colectivista. La perspectiva colectivista explicaría las críticas regionales al gobierno de Mandela, por su actitud frente a la dictadura de Sani Abacha en Nigeria. Por otro lado, la vehemencia de la crítica de Mandela se podría explicar por la ausencia de vínculos de amistad entre Abacha y el ANC, cuya existencia hubiera implicado un lazo de lealtad que merecería respeto en el comportamiento de Sudáfrica (Geldenhuis, 2012). La lealtad y la solidaridad hacia los vecinos del continente adquirieron un tinte francamente anti-imperialista durante el gobierno de Mbeki, quien hizo explícita una visión de mundo dividida entre dominantes y dominados y en el que “el enriquecimiento de Occidente fue basado en el empobrecimiento de África” (citado en Geldenhuis, 2012: 33).

Desde este enfoque, el gobierno de Zuma se habría comportado en consonancia con el consenso logrado en la UA en 2009 contra la condena de la CPI sobre al-Bashir. En calidad de mediador en Sudán, Mbeki se había pronunciado de forma crítica frente a la sentencia de la

CPI. Sudáfrica se hallaba implicada en esfuerzos de mantenimiento y construcción de la paz y de mediación en el conflicto sudanés (Geldenhuis, 2012). El gobierno sudafricano señalaba que la sentencia interrumpía los esfuerzos de pacificación llevados adelante por la UA, y que la CPI mostraba un sesgo “racista” que sólo procesaba a líderes africanos (Gqiza & Ogunnubi, 2019).

Más allá de las diferentes perspectivas de análisis a las que podamos recurrir para abordar la política exterior sudafricana, lo cierto es que la serie de episodios polémicos protagonizados por Sudáfrica erosionó la imagen internacional del país y renovó el debate doméstico sobre el rol sudafricano en los asuntos globales y regionales. Al escenario externo se agregaron las dificultades domésticas: la agenda de derechos humanos, las protestas sociales, la deuda histórica de desigualdad socio-económica, hechos de xenofobia contra inmigrantes africanos, la recesión económica y denuncias de corrupción (Giaccaglia & Morasso, 2020). En lo que respecta a la agenda exterior la orientación perdió claridad y se cuestiona el alejamiento de los preceptos constitucionales y del propio *White Paper*. En palabras del ex-director del DIRCO, Siphon Pityana: “Nadie sabe dónde estamos parados, cuál es nuestra visión del sistema internacional” (citado en Cilliers, 2017: 16, traducción propia).

3. Entre el “eclipse” y el “nuevo amanecer”

La pérdida de rumbo percibida en la política exterior sudafricana se agravó por las dificultades domésticas y las graves denuncias de corrupción lanzadas principalmente contra Jacob Zuma y sus allegados. En ese contexto fue electo presidente Cyril Ramaphosa, antiguo aliado y actual rival de Zuma dentro del ANC. La expectativa inicial fue que se encargara de ordenar las cuentas del Estado sudafricano, resolver problemas domésticos, y reconducir la política exterior. Encabezando el ejecutivo desde febrero de 2018, Ramaphosa, quien fuera previamente vice-presidente de Zuma, asumió tras un cuarto de siglo de política exterior caracterizada por la continuidad de objetivos pero con cambios de énfasis y forma de aplicación. Los principios orientadores destacados por Ramaphosa son los mismos que sus antecesores, lo cual permite inferir que existe una voluntad de mantener una identidad estable. El objetivo de la política exterior sería reposicionar a Sudáfrica a nivel global y regional tras los años de merma en su prestigio internacional. Para Hendricks & Majazi (2021) Sudáfrica tiene la oportunidad aún vigente de ubicarse como un creador de normas y de agenda en la escena internacional y aún mantiene una destacada imagen global (Giaccaglia & Morasso, 2020).

La nueva administración, en palabras de la ministra de Relaciones Internacionales y Cooperación, Lindiwe Sisulu, reconoce que Sudáfrica supo ser un importante actor internacional con una reputación bien conocida: “Queremos que Sudáfrica vuelva a ser una brújula moral y una voz de la razón en un mundo cada vez más sobrepasado por intereses egoístas y estrechos” (citado en Hendricks y Majazi, 2021: 66, traducción propia). Como señala Cilliers (2017), la reputación es un capital simbólico que requiere de renovación para no entrar en declinio. Es un serio desafío, considerando el “eclipse” que atraviesan poderes emergentes como Sudáfrica (Giaccaglia, 2019).

Con respecto a BRICS ya hay muestras de que, pese a la recuperación del lenguaje de derechos humanos en la retórica de Ramaphosa, Sudáfrica continúa acompañando a sus pares del bloque en instancias multilaterales. Esto quedó demostrado en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU, donde Sudáfrica, en su tercer período en dicho organismo (2019-2020), defendió los puntos de vista de China y Rusia respecto a la situación de la democracia y los derechos humanos en escenarios que incluyen, por ejemplo, el de la República Democrática del Congo (Giaccaglia y Morasso, 2020).

En el desafiante contexto del estallido de la pandemia de COVID-19, Sudáfrica asumió un rol protagónico. En este marco, fue uno de los países africanos más afectados por la pandemia, pese a sus estrictas políticas de aislamiento social y sufrió de la “geopolítica de las vacunas”, que entorpeció gravemente su programa de inmunización. El activismo internacional sudafricano en este contexto se hizo especialmente palpable con la propuesta del *waiver* (exención) sanitario en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Junto a su par del grupo BRICS, la República de la India, Sudáfrica presentó el 2 de octubre de 2020 un pedido de *waiver* temporaria del acuerdo TRIPS, relacionado a propiedad intelectual, que cubriera los insumos médicos necesarios para el combate contra el COVID-19. Esta suspensión de la protección de derechos de propiedad intelectual, incluiría las patentes de vacunas y su objetivo es acelerar el acceso a productos médicos para prevenir, contener y tratar la enfermedad en los países de la periferia global (Zarocostas, 2021).

La reticencia inicial de Estados Unidos y sus aliados sufrió un viraje clave cuando la nueva administración de Joe Biden declaró su apoyo al *waiver* el 5 de mayo de 2021. Seguidamente, otros países protagonistas de la “diplomacia de las vacunas” como Rusia y China, expresaron su apoyo a una medida de estas características. Más allá de la discusión internacional sobre la factibilidad del *waiver*, lo cierto es que la propuesta conjunta de estos dos miembros de BRICS y del declinante, pero aún vigente, foro IBSA (India, Brasil, Sudáfrica) dota a Pretoria de una importante cuota de prestigio. Los compromisos históricamente declarados con el multilateralismo, la solidaridad con el Sur global y la seguridad humana, se encarnan en la propuesta realizada en la OMC.

En el escenario africano, Ramaphosa presidió la UA durante 2020. Sudáfrica encabezó el hito histórico que significa la puesta en marcha del Área Continental Africana de Libre Comercio (AfCFTA). El primer secretario general es el sudafricano Wamkele Mene, quien representó a su país como Jefe de Misión ante la OMC y lideró a la delegación sudafricana en las negociaciones del AfCFTA. El funcionario destacó que su objetivo sería remover al continente de su posición como mero productor de materia primas para el enriquecimiento de otras partes del mundo (Shendruk, 2021). Sudáfrica logró ubicar en un puesto clave a un especialista con destacada trayectoria al servicio del país, y en cuya retórica se evidencian principios históricamente defendidos por el ANC, como el pan-africanismo, el anti-imperialismo y el anti-colonialismo.

Sin embargo, las necesidades suscitadas por el COVID-19 eclipsaron o al menos atravesaron otras urgencias del continente africano, como reconoció el propio Ramaphosa. El mismo tuvo un rol destacado al dirigir la creación del *Africa Medical Supplies Platform* en julio de 2020 y el *African Vaccine Acquisition Task Team* el 6 de noviembre del mismo año, completando un

esquema unificado de adquisición y distribución de insumos y vacunas para los miembros de la organización continental. Además de protagonizar la creación de estos mecanismos, Ramaphosa fue invitado a la cumbre del G-7, donde instó a los líderes del bloque a apoyar la distribución y producción de insumos médicos y vacunas en África. En aquella oportunidad, aprovechó también para cuestionar el hecho de ser el único representante africano invitado a exponer sus puntos de vista en la cumbre (Africa News, 2021).

Por otro lado, esta vez en el marco del G-20, Ramaphosa protagonizó el reclamo en otra materia de especial interés para el continente africano: la deuda externa. Para aliviar la presión financiera sobre los países más empobrecidos, fue creada en mayo de 2020 la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda del G-20. En su estatus de presidente de la UA, Ramaphosa señaló cómo la pérdida de los ingresos esperados para los años 2020 y 2021 agudizaría la situación de deuda externa de varios países africanos, cuyo efecto probable sería el default generalizado. Al finalizar su mandato al frente de la UA, Ramaphosa declaró que junto a sus pares africanos consiguieron movilizarse mancomunadamente para lograr que los pagos sean diferidos el mayor tiempo posible y obtener nuevos fondos (Ramaphosa, 2021).

Sudáfrica también tuvo la oportunidad de participar como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU en 2019 y 2020. El presidente Ramaphosa se dirigió al Consejo para recalcar la necesidad de profundizar la coordinación entre la ONU y los organismos regionales, incluyendo la UA. A su vez, destacó las misiones de paz de la UA, la ONU y las de carácter conjunto, y los procesos de paz llevados adelante en el continente africano. Entre ellos, se encuentran negociaciones y acuerdos de paz en Sudán, Sudán del Sur, República Centroafricana y Libia. Según Ramaphosa, el continente africano se hace cargo de los complejos desafíos que enfrenta en materia de seguridad y desarrollo (Ramaphosa, 2020).

Pese a las dificultades experimentadas, Sudáfrica continúa protagonizando esfuerzos tendientes a la paz y la seguridad, bajo los principios de solidaridad pan-africana y de “soluciones africanas para los problemas africanos”. Así, frente a la guerra civil que arrasó Etiopía entre el gobierno federal y los rebeldes de Tigray, Sudáfrica ocupó un rol destacado en las conversaciones de paz auspiciadas por la UA: se convirtió en anfitriona de las mismas en octubre de 2022 y posicionó a la ex-vicepresidenta Phumzile Mlambo-Ngcuka como una de las mediadoras, junto al nigeriano Olusegun Obasanjo y al keniano Uhuru Kenyatta (Unión Africana, 2022).

Como demuestran estos hechos, Sudáfrica continúa asumiendo un rol destacado en los asuntos globales y continentales, intentando sostener los principios históricamente enarbolados por el ANC y encarando la agenda de acuerdo al enfoque colectivista de ubuntu. Sin embargo, como ya destacamos, el enfoque de ubuntu no está exento de controversias y puede apartarse de los ideales liberales y de los puntos de vista occidentales. En este sentido, la guerra entre Rusia y Ucrania, que estalló en febrero de 2022 y es probablemente el hecho central de las relaciones internacionales de la actualidad, encuentra a Sudáfrica en una situación particular, delicada y también polémica. Frente al estrechamiento de lazos que Pretoria y Moscú han experimentado en los últimos años, Estados Unidos y sus aliados esperan

que Sudáfrica y otras poderes emergentes asuman una postura crítica frente a la actitud de la Rusia liderada por Vladimir Putin.

En este escenario, Ramaphosa se pronunció inicialmente en favor de una solución dialogada a la crisis, especuló con un posible rol como mediador en la misma, y culpó a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y su esquema de sanciones por el estallido de la guerra, en lugar de a Moscú. El presidente sudafricano defendió un punto de vista neutral y reivindicó la necesidad de acercarse a ambos bandos: en diálogo con el líder ucraniano, Volodymyr Zelenskyy, aseguró que Sudáfrica tiene buenas relaciones con ambos países y que es urgente que la guerra llegue a su fin a través del diálogo. Según Ramaphosa, dicha resolución es necesaria para evitar más sufrimiento y también para garantizar la seguridad alimentaria en el continente africano, ya que la guerra entorpece la cadena de abastecimiento de granos, en la que Ucrania ocupa un rol central (Al Jazeera, 2022).

En septiembre de 2022, Ramaphosa fue recibido en Washington por el presidente de los Estados Unidos, Joe Biden. La recepción, enmarcada en una “*charm offensive*” llevada adelante por Biden para atraer el apoyo africano en la puja frente a Rusia y China, incluyó el reconocimiento de que Sudáfrica es una “*vital voice*” en la escena global (Gbadamosi, 2022). De forma paradójica, frente al posicionamiento sudafricano al respecto de la guerra ruso-ucraniana, el embajador norteamericano en Pretoria, Reuben Brigety, ha pedido al gobierno de Ramaphosa que vuelva a la senda de la “*diplomacia de ubuntu*” (Mbanyele, 2022). Pero quizás, detrás de la apariencia de incoherencia del comportamiento sudafricano, lo que existe es un malentendido al respecto del pensamiento africano representado por ubuntu. Como destaca Van Norren (2014), la transición pacífica de Sudáfrica a la democracia multi-racial, internacionalmente celebrada, se basó en la TRC inspirada en ubuntu, que no preveía exclusiones o castigos, y aspiraba a la creación de una nueva sociedad armónica y pacífica. Entonces ¿por qué ubuntu pasaría ahora a ser equivalente a alinearse al sistema de sanciones de Occidente en el plano internacional?

Por otro lado, en enero de 2023, el ministro de Relaciones Exteriores ruso, Serguéi Lavrov, encabezó una visita de alto nivel a Sudáfrica. En dicha oportunidad, y pese a la continuidad de las acciones bélicas en Ucrania, la ministra sudafricana, Naledi Pandor, aseguró que Rusia es un país “*amigo*”, y que ambos países llevarían adelante ejercicios militares conjuntos, con participación también de la República Popular China, en febrero del mismo año. Las críticas domésticas e internacionales no se hicieron esperar, y algunas voces afirmaron que la visita de Lavrov significaba, virtualmente, un alineamiento de Sudáfrica a la guerra rusa contra Ucrania (Mail&Guardian, 2023).

La neutralidad reivindicada por Sudáfrica, aunque genera sospechas de franco alineamiento con Rusia, responde también a la posición continental. La UA, a través de Macky Sall y Moussa Faki Mahamat, presidente de la UA y presidente de la Comisión de la UA, respectivamente, aseguraron que consideran urgente la suspensión de sanciones contra Rusia para facilitar una salida negociada al conflicto. El interés africano en dicha solución radica en la normalización del comercio mundial de cereales y fertilizantes (France24, 2022). En este caso, la posición sudafricana no sólo responde a sus buenas relaciones con los países involucrados en el

conflicto (en nombre del universalismo, el multilateralismo, la no-discriminación y el diálogo como camino para la resolución de controversias), sino también al consenso, más o menos extendido, en el seno de la UA (bajo las banderas colectivistas de solidaridad y pan-africanismo). Por otro lado, Sudáfrica cuestiona la “hipocresía” occidental que condena y sanciona a Rusia pero es permisiva con otros estados, como Israel en su ocupación ilegítima en Palestina. Sudáfrica, a través de Ramaphosa y la ministra Naledi Pandor, reconoce que el gobierno encabezado por Vladimir Putin está violando las normas del derecho internacional, pero sostiene que la condena generalizada a Rusia no contribuye a una solución pacífica (Mbanyele, 2022).

Consideraciones Finales

Pese a las sucesivas coyunturas críticas atravesadas por Sudáfrica desde 1994 en adelante, los principios orientadores de la política exterior del país continúan siendo los mismos: pan-africanismo, solidaridad Sur-Sur, no-alineamiento, independencia e internacionalismo progresista, o sea, activismo en la creación de normas a través de instancias multilaterales (van Wyk, 2023). Si bien el inicio del gobierno de Ramaphosa prometía concentrarse en la resolución de asuntos domésticos y en la utilización de las relaciones internacionales en favor del desarrollo económico del país, diversos acontecimientos han obligado a las autoridades de Pretoria a asumir un mayor protagonismo (en ocasiones más bien reactivo) en la escena global y regional.

Sudáfrica cuenta con un capital simbólico y prestigio internacional resultantes de su transición pacífica a la democracia, su relativo poderío material, su liderazgo continental y su activismo multilateral. La merma registrada en dicho prestigio responde, entre otras cosas, a la “desilusión” occidental frente a un comportamiento internacional que no siempre acompaña, e incluso a veces cuestiona, la hegemonía estadounidense y el ideario liberal que la potencia nor-atlántica enarbola. Por lo que parece, las potencias occidentales asumen que la noción de ubuntu, difundida desde Pretoria desde la década de los noventa, equivale a defensa de derechos humanos y alineamiento con su auto-proclamado principal defensor en el mundo, los Estados Unidos. En términos constructivistas, los roles sociales que se espera que Sudáfrica cumpla estarían entrando en tensión con ciertos aspectos de su comportamiento, como podrían ser el acercamiento a Rusia y China, y su actitud hacia algunos regímenes en materia de derechos humanos.

En cambio, creemos que ubuntu se hace presente coherentemente en el comportamiento sudafricano en la medida en que encarna un enfoque colectivista para las relaciones internacionales de dicho país. Esto implica, como vimos, insistir en la necesidad de un sistema internacional más equitativo en el reparto de beneficios y en la toma de decisiones, la no-discriminación, y la necesidad de resolución pacífica de controversias, con firme atención a la solidaridad y al consenso pan-africano. Por otro lado, se registra una continuidad en los esfuerzos de difundir en el plano internacional y doméstico la noción de ubuntu a través de documentos y del discurso de los líderes sudafricano, en pos de la consolidación de la identidad proyectada desde el ascenso del ANC.

En este artículo, intentamos demostrar el valor de ubuntu como principio orientador y lente para el análisis del comportamiento internacional sudafricano, independiente “de” (aunque no necesariamente contrario “a”) la defensa de los derechos humanos de acuerdo al imaginario liberal-occidental. Entendemos que este recurso nos permite explicar el accionar del país y entender mejor ciertas continuidades durante las gestiones del ANC, en lugar de limitar nuestra respuesta a que el comportamiento del país se ha vuelto errático, incoherente o irracional.

En un contexto internacional particularmente inestable, los márgenes de acción de Sudáfrica y otros países de la periferia pueden verse limitados. No obstante, en el caso del país africano que analizamos, el principio de ubuntu orienta la gestión de los asuntos internacionales incluso durante el crítico gobierno de Ramaphosa. Considerando el aporte auténticamente africano al comportamiento de los países del continente y proponiéndolos como lente de análisis, intentamos contribuir a la construcción de unas Relaciones Internacionales auténticamente globales.

Referencias Bibliográficas

Acharya, A. (2014) Global International Relations (IR) and Regional Worlds. A new agenda for International Studies. *International Studies Quarterly*, 58, 647-659.

AfricaNews (2021, junio 14) South African president Ramaphosa “pleased” with G7 vaccines “support”. AfricaNews. Recuperado de: <https://www.africanews.com/2021/06/14/south-african-president-ramaphosa-pleased-with-g7-vaccines-support/>

Al Jazeera (2022, abril 21) Ramaphosa urges end to Ukraine war during talks with Zelenskyy. Al Jazeera. Recuperado de: <https://www.aljazeera.com/news/2022/4/21/ramaphosa-urges-end-to-ukraine-war-during-talks-with-zelenskyy>

Arthur, D., Isifo, A. y Marfo, S. (2015) An analysis of the influence of Ubuntu principle on the South Africa peace-building process. *Journal of Global Peace and Conflict*, 3(2), 63-77.

Busso, A. y Pignatta, M. E. (2008) Fuerzas profundas, identidad y política exterior: reflexiones teóricas y metodológicas. En Busso, A. (Ed.) *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior* (1° Ed., vol. 1, pp. 6-18). UNR Editora.

Cilliers, J. (2017) Life beyond BRICS? South Africa's future foreign policy interests. *ISS Southern Africa Report*, 9, 1-20.

Department of International Relations and Cooperation [DIRCO] (2011) White paper on South African foreign policy—Building a better world: Diplomacy of Ubuntu. South African Government Print.

France24 (2022, junio 3) Ucrania: Macky Sall conversa con Putin en nombre de África como “víctima” del conflicto. France24. Recuperado de: <https://www.france24.com/es/europa/20220603-ucrania-macky-sall-putin-africa-v%C3%ADctima-conflicto-alimentos>

Gbadamosi, N. (2022, septiembre 22) In Washington, Cyril Ramaphosa Defends South African Neutrality. *Foreign Policy*. Recuperado de: <https://foreignpolicy.com/2022/09/21/ramaphosa-biden-meeting-south-africa-neutrality-climate/>

Geldenhuis, D. (2012) Political culture in South African foreign policy. *International Journal of Humanities and Social Sciences*, 2(18), 29-38.

Giaccaglia, C. y Morasso, C. (2020) El desgaste político del ANC y sus implicancias para la imagen internacional de Sudáfrica. En Lechini, G. y Morasso, C. (comps.) *Auge y ocaso de los emergentes en el siglo XXI ¿Cambios sistémicos, domésticos o cosméticos?* (1° Ed., pp. 131-144).

Giaccaglia, C. (2019) A diez años de BRICS: eclipse occidental, renacer asiático. *Temas y debates*, 23(38), 63-91.

Gqiza, L. y Ogunnubi, O. (2019) Change or consistency? A historical overview of South Africa's post-apartheid foreign policy. *Strategic Review for Southern Africa*, 41(2), 1-14.

Hendricks, C. y Majosi, N. (2021) South Africa's International Relations: a New Dawn? *Journal of Asian and African Studies*, 57(1), 64-78.

Isike, C. y Madise, D. (2020) Ubuntu diplomacy: broadening soft power in an African context. *Journal of Public Affairs*, 2097, 1-10.

Lechini (2016) La cooperación Sur-Sur en la agenda de política exterior de Sudáfrica (1994-2015). En Lechini, G. y Giaccaglia, C. (Eds.) *Poderes emergentes y cooperación Sur-Sur. Perspectivas desde el Sur Global* (1° Ed., pp. 138-155). UNR Editora.

Mail&Guardian (2023, enero 24) Pandor hails friendship with Russia despite its war on Ukraine. Mail&Guardian. Recuperado de: <https://mg.co.za/news/2023-01-24-pandor-hails-friendship-with-russia-despite-its-war-on-ukraine/>

Marthoz, J. (2012) The challenges and ambiguities of South Africa's foreign policy. *NOREF Report*, septiembre de 2012, 1-8.

Mbanyele, S. (2022, junio 13) South Africa foreign policy: ambiguous or misunderstood? *Good Governance Africa*. Recuperado de: <https://gga.org/south-africas-foreign-policy-decisions-ambiguous-or-misunderstood/>

Nkoana-Mashabane, M. (2011, septiembre 3) Speech by Minister of International Relations and Cooperation on South Africa's Foreign Policy, Atlantic Club, Sofía, República de Bulgaria.

Oladipo, O. (1995) Reason, identity, and the African quest: the problem of self-definition in African Philosophy. *Africa Today*, 42(3), 26-38.

Pereyra Doval, G. (2015) El estudio de la Identidad en las Relaciones Internacionales. El constructivismo como "solución" teórica temporal. *Enfoques*, 27(1), 127-142.

Qobo, M. y Nyathi, N. (2016) Ubuntu, public policy ethics and tensions in South Africa's foreign policy. *South African Journal of International Affairs*, 23(4), 421-436.

Ramaphosa (2021, febrero 6) Handover Statement on the Occasion of the 34th Ordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government of the African Union. Addis Abeba, Etiopía.

Ramaphosa, C. (2020, diciembre 4) Statement during UN Security Council High-Level Debate on the cooperation between the UN and Regional and Sub-Regional Organisations, Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos de América.

Shendruk, A. (2020, diciembre 31) What is the African Continental Free Trade Area. *Quartz*. Recuperado de: <https://www.qz.com/1951523/what-is-the-african-continental-free-trade-area>

Smith, K. (2012) Africa as an agent of International Relations knowledge. En Cornelissen, S., Shaw, T. y Cheru, F. (comps.) Africa and International Relations in the 21st Century (1° Ed., pp. 21-35). Palgrave Macmillan.

Soto Gómez, J. (2017) Sudáfrica, ¿un país a la deriva en el nuevo orden mundial? Documento de Opinión IIEE, 67, 1-21.

Tieku, T. (2012) Collectivist worldview: its challenge to International Relations. En Cornelissen, S., Shaw, T. y Cheru, F. (comps.) Africa and International Relations in the 21st Century (1° Ed., pp. 36-50). Palgrave Macmillan.

Union Africana (2022, octubre 25) AU launches peace talks to end the conflict in the Tigray Region of Ethiopia. African Union Press Releases.
<https://au.int/en/pressreleases/20221025/au-launches-peace-talks-end-conflict-tigray-region-ethiopia>

Van Norren, D. (2014) The nexus between Ubuntu and Global Public Goods: its relevance for the post 2015 development Agenda. Development Studies Research, 1(1), 255-266.

Van Wyk, J. (2004) South Africa's post-apartheid foreign policy: a constructivist analysis. Politeia, 23(3), 103-136.

Van Wyk, J. (2023, febrero 1) South Africa and Russia: President Cyril Ramaphosa's foreign policy explained. The Conversation. Recuperado de: <https://theconversation.com/south-africa-and-russia-president-cyril-ramaphosas-foreign-policy-explained-198430>

Wendt, A. (1992) Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. International Organization, 46(2), 391-425.

Zarocostas, J. (2021) What next for a COVID-19 intellectual property waiver? The Lancet World Report, 397(10288), 1871-1872.

Zondi, S. (2014) The rhetoric of ubuntu diplomacy and implications for making the world safe for diversity. African Journal of Rhetoric, 6(1), 103-142.

Otro Sur Digital

Contacto: precsur@gmail.com

www.precsur.com

El contenido de este documento es de responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente refleja el punto de vista de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario o de sus miembros.



Atribución – No Comercial – Compartir Igual (by-nc-sa): No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original. Esta licencia no es una licencia libre.



OtroSur *Digital*

Diseño de Tapa: Joaquín Paronzini

>| Cátedra de Relaciones Internacionales
>| Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
>| Universidad Nacional de Rosario
>| Riobamba 250 - Monoblock I - Ciudad Universitaria
2000 - Rosario - Argentina