

XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 2007.

La relación MERCOSUR-SACU: nuevos socios en el Sur.

Morasso, Carla (UNR).

Cita:

Morasso, Carla (UNR). (2007). *La relación MERCOSUR-SACU: nuevos socios en el Sur. XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-108/833>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

**XI° JORNADAS INTERESCUELAS/ DEPARTAMENTOS DE
HISTORIA**

Tucumán, 19 al 22 de Septiembre de 2007

Título: “La relación MERCOSUR – SACU: nuevos socios en el Sur”

Mesa Temática Abierta: África y América Latina. Cinco siglos de una frontera común

Universidad, Facultad y Dependencia: Universidad Nacional de Rosario,
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Autora: Morasso, Carla

Dirección: Lamadrid 741 (2000) Rosario – Tel 0341-4634768 – correo electrónico: carlam1980@hotmail.com

Introducción

Desde su creación en 1991 el MERCOSUR transitó por diversas etapas. La primera de ellas, denominada “fundacional” o “de transición”, duró hasta 1994 y se caracterizó por el proceso de eliminación gradual, automática y universal de las barreras comerciales entre los miembros y por el consecuente aumento de los flujos comerciales, tanto intra como extra regionales.

Esta etapa inicial se consideró exitosa, lo cual alentó a los estados miembros a seguir adelante. De este modo, además de comprometerse a constituir una Unión Aduanera (UA) a partir del 1° de enero de 2005, decidieron brindarle al MERCOSUR personalidad jurídica - la cual le permite negociar como bloque ante otros actores internacionales- y dotarlo de una estructura institucional permanente para funcionar¹ (Protocolo de Ouro Preto, 17 de diciembre de 1994). En este momento comenzó una etapa post-transicional, en la cual el interés de los miembros se centró principalmente en el comercio de los bienes y en la circulación transfronteriza de mercancías. Ya en ese momento, si bien aún proseguía el crecimiento de los intercambios comerciales, comenzaron a surgir algunas divergencias entre los miembros, tanto por percepciones encontradas sobre el objeto del proceso integracionista como por la aplicación de las medidas destinadas a implementar la UA. A esta situación se le sumó la crisis asiática de 1997 que impactó negativamente en las economías del MERCOSUR.

Se inició así una tercera etapa en la cual las dificultades predominaron, sobre todo luego de la devaluación del real en 1999. Los flujos comerciales intra regionales se retrotrajeron y las medidas unilaterales de protección comercial aumentaron, y se politizaron al interior de cada Estado, creando así una negativa percepción sobre los impactos y beneficios del esquema de integración sobre el crecimiento de las economías nacionales (DA MOTTA VEIGA, 2005).

Ante el deterioro del proceso integracionista, los miembros del MERCOSUR decidieron revitalizar el esquema y adoptaron, en junio del año 2000, la *Agenda de Relanzamiento*

¹ Los órganos que crearon fueron: el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo de Mercado Común (GMC), la Comisión de Comercio (CCM) –los cuales son intergubernamentales y tienen capacidad decisoria-, la Secretaría Administrativa (SAM), la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), y el Foro Consultivo Económico-Social (FCES).

del MERCOSUR. La finalidad era superar los conflictos y establecer un nuevo patrón de comportamiento que revitalizara el intercambio comercial. Una nueva etapa más positiva comenzó entonces. Los principales objetivos planteados eran, a nivel intracomunitario, el reforzamiento de la UA, y, a nivel externo, la promoción del bloque.

En este marco, el MERCOSUR comenzó a gestionar nuevas relaciones con estados y esquemas de integración, preferentemente del hemisferio Sur, tales como la India, Egipto, Marruecos y Sudáfrica -incluyendo en un primer momento a la Comunidad del Desarrollo del África Austral (SADC por sus siglas en inglés) y finalmente a la Unión Aduanera de África Austral (SACU por sus siglas en inglés)-, a fin de concretar Acuerdos de Libre Comercio (ALC).

La SACU está conformada por Botswana, Lesotho, Namibia, Sudáfrica y Swazilandia y es una de las uniones aduaneras más antiguas del mundo. Su creación se remonta a los comienzos del siglo XX, pero su organización actual y los principios que la rigen fueron plasmados en el “Acuerdo sobre la Unión Aduanera” del año 1969. Este tratado reemplazó al originario de 1910 al entrar en vigencia el 1° de marzo de 1970, explicitando en su texto que el objetivo primordial de la UA es mantener el librecambio de productos entre los países miembros. En el año 2002, ante los cambios democráticos acaecidos en Sudáfrica a mediados de los noventa, en Gaborone, Botswana, se firmó el nuevo tratado de la SACU que incorpora reformas de carácter institucional que implican la creación de instituciones transparentes y democráticas que aseguren la igualdad de los miembros en la obtención de beneficios comerciales y la promoción de la integración.

En esta presentación se pretende describir brevemente y analizar el desarrollo de las negociaciones entre el MERCOSUR y la SACU para concretar un ALC, desde la firma del Acuerdo Marco entre las partes en diciembre de 2000 hasta la X reunión de la Comisión Negociadora, realizada en agosto de 2006. Para esto se examinarán los motivos que impulsan a estos actores a desarrollar lazos de cooperación Sur-Sur a través del Atlántico, las reuniones políticas y técnicas del proceso negociador, los acuerdos alcanzados y la evolución del intercambio comercial.

La Firma del Acuerdo Comercial

Los vínculos entre Brasil y África se destacan claramente en el contexto de las relaciones Sur-Sur. De los países que conforman el MERCOSUR, el único que ha mantenido constantemente una política exterior activa hacia el continente africano, con diferentes matices en cada período, ha sido Brasil.

De acuerdo con M. Khanyile (2004: 112), Brasil tiene intereses concretos que busca satisfacer en su relación con Sudáfrica, intereses que también esta comparte y halla importantes, por lo cual la relación se torna más fructífera. Los principales intereses económicos brasileños son la búsqueda de mercados para las nuevas producciones manufactureras cariocas y la defensa de producciones tradicionales, que compiten en terceros mercados con las producciones africanas. En términos políticos, Brasil busca un acercamiento con África para defender intereses comunes propios del tercer mundo en organismos multilaterales. Estos objetivos, así como el interés por preservar la cultura y lengua de origen portugués, son fines esenciales en sí mismos pero que hacen al objetivo más general de la política exterior brasilera, convertir a Brasil en una potencia internacional intermedia con fuerte presencia regional e internacional, sobre todo entre los países en desarrollo.

Por el contrario, para Argentina, Paraguay y Uruguay, los estados africanos nunca conformaron un área relevante de la política exterior. En el caso argentino, las estrategias y políticas desarrolladas hacia África fueron escasas y esporádicas, dependientes de la coyuntura internacional y de los intereses circunstanciales argentinos, tanto políticos como económicos². En este sentido, la acción externa de Argentina hacia los estados subsaharianos a sido calificada por Lechini (2006) como una política “por impulsos”, en el marco de la cual es posible advertir iniciativas dirigidas a aquellos países con los cuales se desarrolla una relación comercial significativa, especialmente desde la década del noventa, cuando las relaciones exteriores se consideraban principalmente desde una óptica económica.

En relación a Sudáfrica, hasta la apertura democrática en los noventa, Brasil y Argentina se sumaron a las críticas internacionales hacia el régimen socio-político sudafricano de Naciones Unidas, expresada a través de sanciones y políticas de

² Ejemplo de esto es la aproximación que buscó Argentina con los países africanos en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en los momentos en que este órgano debía decidir la cuestión de las Islas Malvinas, o en temas que afectaban a los países del tercer mundo en general, tal como la posición común a la cual se arribó en la Conferencia Internacional sobre Derecho del Mar.

aislamiento³. Sin embargo, cabe diferenciar aquí que en aquellos momentos en los cuales los gobiernos sudamericanos estaban dirigidos por gobiernos de facto, estos se pronunciaron en contra de las sanciones y se opusieron a romper las relaciones diplomáticas, justificando su actuar en el principio de no-intervención en los asuntos internos de los Estados (LECHINI, 2002), aunque los intereses militares y principios ideológicos eran los rectores de esta posición.

A principios de los noventa comenzó a gestarse en Sudáfrica el proceso de apertura democrática que finalizó, en 1994, con la instauración del sistema democrático. Por otra parte, llegó a su fin la Guerra Fría, momento en el cual las cuestiones militares e ideológicas fueron desplazadas por las económicas y comerciales del primer plano internacional. Estos dos factores fueron fundamentales para que cambien rotundamente las posturas argentina y brasileña hacia Sudáfrica, en sintonía con el resto de la comunidad de estados que reabrieron sus puertas a la misma. Se inició entonces una nueva era en las relaciones transatlánticas, donde los vínculos económicos y comerciales se convirtieron en un pilar esencial. En este contexto, no fue un hecho menor el advenimiento de gobiernos de corte neoliberal en Argentina y Brasil. Para los mismos, el área económica-comercial era prioritaria en las pragmáticas políticas exteriores que desarrollaron.

El Presidente Carlos Menem consideraba que no tener relaciones diplomáticas con Sudáfrica era un “error político”, por tanto, la República Argentina las reestableció en 1991. La premisa de la política exterior del gobierno menemista era promover las relaciones con aquellos países con los cuales se tuvieran intereses económicos concretos y comunes. En Brasil, tanto en los gobiernos de Collor de Melo y de Itamar Franco, como en el de Fernando Enrique Cardoso, la política exterior hacia África fue selectiva. Desde Itamaraty se priorizaban los países de habla portuguesa y, sobre todo, a los de la región del África Austral, siendo el eje de la misma Sudáfrica. Desde la óptica brasileña, Sudáfrica era un país con el cual se vislumbraba una muy beneficiosa asociación económica y política. Esta visión se plasmó en el crecimiento del

³ Argentina rompió relaciones diplomáticas con Sudáfrica en 1986. Brasil mantuvo las relaciones diplomáticas, pero limitó otro tipo de vínculos con Sudáfrica. En 1985, el gobierno de Sarney prohibió por decreto los contactos culturales, artísticos y deportivos. En los casos de Paraguay y Uruguay, las relaciones con Sudáfrica nunca fueron prioritarias. Durante el tiempo que duró el régimen de apartheid en Sudáfrica, ninguno de los dos rompió relaciones diplomáticas o económicas con ella.

intercambio comercial y en el incremento de la cantidad de visitas oficiales realizadas y convenios de cooperación firmados (LECHINI, 2002).

La iniciativa tendiente al lograr una relación comercial más estrecha con Sudáfrica provino principalmente de Brasil a mitad de la década del noventa. En un primer momento, Itamaraty trabajó sobre la posibilidad de alcanzar un acuerdo comercial con la SADC.⁴ Más tarde surgieron propuestas para alcanzar un ALC con Sudáfrica en particular, cabiendo la eventualidad de que los mismos se extendiesen a la SACU.

La primer propuesta formal de concretar un ALC con países africanos, y con Sudáfrica en especial, la realizó en 1995 el ministro de Relaciones Exteriores brasileño Luis F. Lampreia, con motivo de la visita de los cancilleres de Sudáfrica, Alfred Nzo, y de Mozambique, Leonardo dos Santos Simao, a Brasilia (LECHINI, 2004). Luego de esto, fueron numerosas las declaraciones brasileñas y sudafricanas en diferentes ámbitos que reforzaron esta idea.

A finales de los noventa, la iniciativa para firmar un ALC entre el MERCOSUR y Sudáfrica, era una idea compartida principalmente por los gobiernos de Brasil y Sudáfrica. Pero, tras la presencia del presidente sudafricano Nelson Mandela en la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR realizada en Ushuaia en julio de 1998⁵, la idea de reforzar los vínculos comerciales entre el MERCOSUR y Sudáfrica se extendió a los demás miembros del bloque sudamericano y cobró un nuevo impulso.

La sociedad civil también se hizo partícipe de estas expectativas y desde los sectores académicos y empresariales, se realizaron una serie bastante extensa de jornadas y mesas de discusión para tratar el tema de las relaciones entre Sudáfrica y el MERCOSUR.

Las visitas e intercambios diplomáticos fueron más fluidos y en el año 2000 la idea de firmar un ALC con Sudáfrica comenzó a tomar cuerpo cuando el canciller Lampreia visitó Sudáfrica en el mes de febrero y se entrevistó con el ministro de Industria de tal país, Alec Erwir. Ambos ministros firmaron una Declaración Conjunta y un Acuerdo Básico de Cooperación Técnica, y conversaron sobre las relaciones comerciales de sus

⁴ La SADC está compuesta por 10 países: Angola, Botsawa, Lesotho, Malawi, Mauricio y Seychelles, Mozambique, Namibia, Rep. Democrática del Congo, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbawe.

⁵ Nelson Mandela fue el primer presidente de un país no miembro del MERCOSUR invitado a dar un discurso en la reunión de Jefes de Estados. Expresó que la cooperación socio-económica y técnica ayudaría a unir al Sur, siendo la cooperación Sur-Sur básica para alcanzar una sociedad mutuamente beneficiosa con el Norte y para influir en el nuevo orden mundial naciente

respectivos países. En ese punto trataron sobre la firma de un ALC. Pero lo importante es que vislumbraron la idea de que el ALC se extendiera y abarcara a la SACU y al MERCOSUR. También se consideró la posibilidad de instituir un grupo informal de negociación que podría incluir, a Nigeria, Egipto e India⁶.

En el mencionado contexto de las negociaciones brasileñas-sudafricanas, y ante las potenciales incorporaciones de la SACU o de la SADC a las mismas, Brasil consideró adecuado hacer extensiva formalmente la invitación a negociar al MERCOSUR, sobre todo porque la idea de un ALC entre el MERCOSUR y Sudáfrica estaba siendo considerada desde la Cumbre Presidencial de Ushuaia, y porque quería evitar que la tarifa común del MERCOSUR se perforase aún más si el acuerdo envolvía a Brasil y Sudáfrica solamente. De este modo, el Canciller Lampreia propuso a su par argentino Rodríguez Giavarinni la participación del bloque sudamericano en las conversaciones con Sudáfrica. Se planteó entonces que la implementación del ALC mencionada debía llevarse a cabo en diferentes etapas. Primero, firmar un acuerdo marco, el cual sentaría las pautas generales por las cuales se regirían las negociaciones que darían como resultado un posterior acuerdo de tarifas arancelarias fijas, en un plazo de dos años, para culminar con la implementación de un ALC (LECHINI, 2004).

En el contexto del relanzamiento del MERCOSUR, el 29 de junio de 2000, el Consejo del Mercado Común (CMC) autorizó, al Grupo Mercado Común (GMC), a iniciar negociaciones formales con la República de Sudáfrica en vistas de firmar un acuerdo marco para la creación de un ALC. Para tomar la decisión, el CMC consideró que la creación de vínculos comerciales con otros países era prioritaria para la estrategia de relacionamiento externo del MERCOSUR y que tanto este como Sudáfrica podrían beneficiarse mutuamente a través de la liberalización comercial recíproca.

Esta decisión fue respaldada por la visita del presidente Thabo Mbeki a la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, realizada en diciembre del año 2000, que demostró el apoyo político con el que contaba el proyecto de ALC desde ambas partes.

En este contexto, el día 14 de diciembre, el CMC, por medio del decreto 36/00, aprobó el "Proyecto de Acuerdo Marco para la Creación de un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la República de Sudáfrica" y un día después, el 15 de diciembre, los

⁶ Cabe destacar que tras la firma del Acuerdo Marco MERCOSUR – Sudáfrica en el 2000, la idea de incorporara a la SACU al acuerdo se realizó y que, por otra parte, la idea de formar un grupo de negociación informal se corporizó en el año 2003 en el IBSA (India, Brasil y Sudáfrica).

estados partes del MERCOSUR y la República de Sudáfrica firmaron el “Acuerdo Marco para la Creación de un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la República de Sudáfrica”.

Siguiendo a A. Frohmann, un acuerdo marco puede definirse como un primer paso en el cual se exponen las intenciones de las partes en temas tales como comercio e inversión, y que generalmente antecede otros niveles de compromiso de integración económica. Es un tipo de acuerdo que establece las coordenadas según las cuales se negociará posteriormente algún tema particular, definiendo la naturaleza y objetivo de la negociación (FROHMANN, 1996:18).

En el art. 2 del Documento Marco se expresa que los objetivos son “fortalecer las relaciones entre las Partes, promover el incremento del intercambio comercial y establecer las condiciones para la creación de un área de libre comercio”. Para alcanzar tales fines se acordó el establecimiento de dos etapas, una en la cual se identificarían los mecanismos más convenientes para aumentar el nivel de los intercambios, y otra donde se negociaría la firma de un acuerdo para crear un ALC de acuerdo a las reglas de la OMC (art. 3).

El Acuerdo Marco entre el MERCOSUR y Sudáfrica tiene el objetivo de reglar futuras negociaciones comerciales, por lo cual hace hincapié en cuestiones económicas sin siquiera mencionar propósitos políticos o culturales. Sin embargo, el Documento posee importancia política porque denota el interés de los dos actores de estrechar los vínculos y alcanzar niveles de concertación política en el ámbitos multilaterales, como la OMC o la ONU, donde ambas partes abogan por reformas.

Considerando una posible concertación sur-sur en aquellos temas que afectan particularmente a los países en desarrollo, la firma de este Documento Marco puede juzgarse como relevante porque consistió en el puntapié inicial hacia el estrechamiento de relaciones con el continente africano de manera regional.

Por otra parte, fue notable que Brasil actuara conjuntamente con el MERCOSUR y no individualmente en la negociación con Sudáfrica, tal como lo había hecho hasta el año 2000.

La estrategia de política exterior brasileña tiende a reafirmar vínculos sur-sur con países emergentes en sus respectivas regiones con el objeto de fortalecer su presencia internacional y reafirmarse como interlocutor de la región sudamericana. Sin embargo, a

pesar de estos intereses particulares, a la hora de negociar sobre cuestiones comerciales Brasil no actúa individualmente sino que adopta los lineamientos y políticas del MERCOSUR, fortaleciendo su presencia internacional y buscando reafirmarse como interlocutor de la región sudamericana.

No obstante, como las relaciones con Sudáfrica y la India son prioritarias para la política exterior de Brasil, su política hacia ellas sigue siendo más activa y fluida que la de los demás miembros del MERCOSUR. De hecho, tras la firma del Acuerdo Marco con Sudáfrica, Brasil ha continuado de manera individual la reafirmación de los lazos con tal Estado africano, que comparte sus intereses y metas a nivel internacional. Ambos países, junto a India, crearon en junio de 2003, por medio de la declaración de Brasilia, el foro llamado IBSA, también denominado G3, el cual fue presentado ante la ONU en septiembre del mismo año. Tal alianza tiene como objetivos principales acordar posiciones comunes en negociaciones multilaterales ante la OMC y la ONU para fortalecer a los países en desarrollo, y crear un ALC.

Las negociaciones

Para cumplir con las disposiciones instituidas en el Acuerdo Marco, se estableció una Comisión Negociadora (CN), que realiza las labores que le consignan las Partes y es la encargada de fijar los criterios con los cuales se regirá la negociación del ALC y la que negociará dicho acuerdo (art. 4 y 5).

La CN posee las facultades de intercambiar información sobre las tarifas y aranceles de cada Estado y sobre las condiciones de acceso a cada mercado, considerando para ello las medidas arancelarias y no arancelarias, normas técnicas, medidas sanitarias, fitosanitarias (MSF) y anti-dumping, derechos compensatorios, normas de origen, regímenes aduaneros y de salvaguardias y mecanismos de solución de controversias.

La **I reunión** de la CN se realizó en octubre de 2001, en la ciudad de Montevideo, Uruguay. En esta ocasión se trazaron los lineamientos básicos para la discusión de la formación de un ALC, así como también se intercambiaron estadísticas de comercio e información sobre los respectivos aranceles y se establecieron los temas principales a ser tratados en el futuro. El MERCOSUR propuso la implementación de acuerdos de preferencias fijas para que rijan en un primer momento. La posición que fijó el MERCOSUR fue la de invocar la “Decisión sobre trato diferenciado y más favorable

reciprocidad para países en desarrollo” o “Cláusula de Habilitación”, por la cual un país puede otorgar preferencias a un país en desarrollo sin la obligación de extenderlas hacia los demás miembros de la OMC, y sin la obligación de que sea aplicable a todos los productos o que el arancel deba ser igual a cero. Finalizando esta reunión se trató sobre las posibilidades reales de cooperación técnica y comercial (TACCONE y NOGUEIRA, 2003:139).

La **II reunión** de la CN tuvo como sede la ciudad de Brasilia, Brasil, en agosto de 2002, si bien estaba prevista para llevarse a cabo cinco meses antes. En la misma, fue un hecho capital, en lo que refiere a la construcción del consenso entre las Partes, que Sudáfrica aceptara la propuesta del MERCOSUR de negociar en la primer etapa del proceso un acuerdo de preferencias fijas. Ante la aceptación, el bloque sudamericano presentó un Proyecto de Acuerdo.

Las Partes intercambiaron información relativa a los procesos de integración de la cual cada una forma parte. En este punto Sudáfrica indicó que la SACU se hallaba en proceso de reestructuración, la cual se preveía que terminaría hacia fines del año 2002. También propuso que en las próximas reuniones de la CN MERCOSUR-Sudáfrica se incluyera a los miembros de la SACU. El MERCOSUR respondió que la posible incorporación de los miembros de la SACU a las negociaciones hacia un ALC sería tratada más detenidamente en la próxima reunión, puesto que el Acuerdo Marco no preveía la inclusión de tales países en las actuales negociaciones. Sin embargo acordó que los miembros de la SACU presenciarían la siguiente reunión de la Comisión .

En diciembre de 2002 se llevó a cabo la **III reunión** de la CN en la ciudad de Pretoria, capital de Sudáfrica. En tal ocasión, Brasil, que ocupaba la presidencia pro t mpore del MERCOSUR, realizó una propuesta sobre aspectos de política sanitaria, comercial y agrícola. Además, presentó una lista de productos con el propósito de que los mismos obtengan acceso preferencial. (TACCONE y NOGUEIRA, 2003).

A lo largo del año 2003 no se observaron significativos avances en las negociaciones, debido principalmente a las simetrías existentes entre la economía del MERCOSUR y la sudafricana (ALADI, 2004). El hecho destacado fue que finalmente la propuesta sudafricana de incorporar a la SACU a las negociaciones con el MERCOSUR fue aceptada por el CMC. En el mes de junio, el CMC en su XXIV reunión, donde estuvieron presentes representantes del Gobierno de Sudáfrica, manifestó una disposición favorable hacia la misma.

Por este motivo, en octubre de 2003 se realizó en la ciudad de Montevideo, una **Reunión Técnica de Negociaciones MERCOSUR-SACU**. En la misma las partes abordaron los aspectos relacionados a las diferencias entre las nomenclaturas arancelarias nacionales y acordaron un cronograma de trabajo. Además, los negociadores se comprometieron a listas de importaciones, impuestos y tarifas aduaneros, y cuotas, como así también información sobre regímenes aduaneros especiales y comentarios sobre el proyecto presentado por el MERCOSUR.

La denominación de la CN cambió entonces, dejó de ser CN MERCOSUR-Sudáfrica para llamarse CN MERCOSUR-SACU.

Siguiendo el plan de trabajo establecido en la 1º Reunión Técnica de Negociaciones MERCOSUR-SACU, entre los días 15 y 16 de abril de 2004 se consumó en Pretoria la **IV Reunión de la CN MERCOSUR-SACU**. En esta reunión se discutió sobre el texto principal del acuerdo y sobre las normas de origen, de salvaguardia y medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), como así también sobre cuestiones vinculadas con el acceso al mercado basado en listas de preferencias arancelarias de carácter limitado y estático. El MERCOSUR presentó una nueva versión del texto del ALC, luego de tomar en cuenta las proposiciones hecha por la SACU en octubre de 2003 y de agregarle algunas nuevas ofertas. Ambas partes confirmaron sus expectativas de firmar el ALC en julio de 2004, con ocasión de la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, lo cual no ocurrió.

La **V reunión** de la CN tuvo lugar en Brasilia, entre los días 29 de septiembre y 1 de octubre de 2004. En esta ocasión, desde el MERCOSUR surgió la propuesta que se concluya un APC antes del mes de diciembre para que el texto pudiera ser rubricado durante la XVII reunión del CMC, a realizarse en Brasil. Tal fue la razón por la cual la delegación del MERCOSUR estuvo encabezada por un alto funcionario brasileño, el director del Departamento de Negociaciones Internacionales de Itamaraty⁷, y que además, un día antes del comienzo de la reunión, el canciller Celso Amorim, recibiera a los negociadores africanos, con quienes discutió sobre la relación entre los dos bloques y la posibilidad de que se lograra acordar un APC antes del término del año en curso.

Dado el plazo para la firma de APC, la CN se abocó a la discusión del mismo. En cuanto al margen de preferencia de los productos, el MERCOSUR propuso que sea del

⁷ La delegación de a SACU estaba liderada también por un funcionario de rango, el director de la Dirección de Política Comercial y Negociaciones del Ministerio de Comercio e Industria de Sudáfrica, Xavier Carim.

100%, sin embargo desde la SACU se le respondió que, a pesar de que estaban dispuestos a ofrecer una preferencia tarifaria del 100% en algunos productos requeridos por el MERCOSUR, no estaban en condiciones de que tal porcentaje se aplicara a la totalidad de los bienes. Finalmente se acordó una preferencia tarifaria mínima de 25%, una media de 50% para una segunda categoría de productos y una total.

Para preservar el equilibrio general en el número de productos ofrecidos en las listas de cada parte, se convino la inclusión de entre 800 y 1000 bienes, y, se reconoció la necesidad de mantener consultas constantes durante la confección de las listas, cuyo intercambio se convino comenzar a partir del 29 de octubre.

La **VI reunión** de la CN se realizó poco tiempo después en Pretoria, entre el 9 y 12 de noviembre de 2004. El tema central del encuentro fue la firma del APC. El consejero brasileño, Ronaldo Costa Filho, quien encabezó la delegación del MERCOSUR, anunció los preparativos para la firma del acuerdo ya habían comenzado y que los ministros de comercio de la SACU ya habían sido invitados. Los negociadores expresaron su satisfacción por los resultados logrados durante el último año de discusión, en el cual se había avanzado.

En la búsqueda de un acuerdo equitativo, se pautaron los principios a seguir para la confección y evaluación de las listas de productos. Para hacer esto se consideró la dimensión política del acuerdo, en el sentido de que se convino incluir en las listas un tratamiento especial y diferenciado para aquellos productos de particular interés para las economías más pequeñas. También se acordó que las concesiones serán evaluadas por cada país de acuerdo a sus conveniencias, y que la reciprocidad será considerada a nivel macro y a nivel sectorial, sin que la misma deba estar garantizada para todos los productos por todos los estados, guardando siempre que se mantenga un balance general.

La **VII reunión** de la CN se llevó a cabo en Brasil, entre el 13 y el 16 de diciembre del 2004, los días previos a la firma del APC, y en la misma se terminaron de discutir los términos definitivos del acuerdo tarifario.

Durante la XVII Reunión del CMC del MERCOSUR en la ciudad de Belo Horizonte, el día 16, además del APC entre el MERCOSUR y la SACU, los ministros representantes

de cada Estado⁸ firmaron un Memorándum de Entendimiento y un Protocolo para la Solución de Controversias.

Los objetivos fundamentales del APC son profundizar los lazos de cooperación birregionales y alcanzar un mayor acceso a mercado para los productos de ambos bloques como maneras de avanzar hacia la conformación de la ALC. El cuerpo del texto está acompañado de cinco anexos, de los cuales los dos primeros exponen las listas de productos a los beneficiados con las preferencias arancelarias, el tercero establece las reglas del Régimen de Origen, el cuarto de las Salvaguardias y el quinto presenta los procedimientos requeridos para la Solución de Diferencias.

En virtud del acuerdo tarifario, se reducen los aranceles de 1.900 productos entre un 25% y 100%, manteniéndose el trato diferenciado para aquellos productos sensibles, tal cual lo acordado durante la VI reunión de la CN. Entre los productos afectados se destacan los agrícolas, agroalimentarios, petroquímicos, bienes de capital y maquinarias, estos dos últimos en menor medida. Vale aclarar que según el acuerdo de reglas de origen, los productos deberán ser completamente obtenidos en el bloque correspondiente y aquellos productos elaborados con materiales no originarios deberán contener el suficiente trabajo nacional y sólo pueden ser utilizados si su valor no excede el 10% del valor final del producto.

Los sectores automotriz y el autopartista del MERCOSUR, a pesar de tener gran interés en el mercado sudafricano, que está atravesando un proceso de recambio y ampliación, no fueron parte de la negociación finalmente, tal como se preveía por los intereses encontrados que generaba.

De acuerdo a la interpretación de Pérez Llana (2005), si se consideran la oferta que realizó cada bloque, puede decirse que el APC no implica una “gran oportunidad comercial” para ninguna de las partes involucradas. Esto se debe a que los productos a los cuales se les aplicarán reducciones tarifarias son de escasa importancia al no formar parte de las ofertas exportadoras principales de cada bloque. Además, los productos

⁸ Por el MERCOSUR firmaron: Rafael Bielsa, ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, Celso Amorim, ministro de Relaciones Exteriores de la República Federativa de Brasil, Leila Rachid, ministra de Relaciones Exteriores de la República de Paraguay, y Didier Operti, ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay. Representando a los estados de la SACU signaron el acuerdo: Daniel N. Moroka, ministro de Comercio e Industria de Botswana, Mpho Malie, ministro de Comercio e Industria del Reino de Lesotho, Dr. Abraham Iyambo, ministro de Pesca y Recursos Marinos de la República de Namibia, Mandisi Mpahlwa, ministro de Comercio e Industria de la República de Sudáfrica, y Mabili Dlamini, ministro de Relaciones Exteriores y Comercio del Reino de Swazilandia.

beneficiados con las mayores reducciones tarifarias son productos que ya tenían tasas NMF muy bajas, todo lo cual indicaría que el APC no generará un gran impacto en los actuales flujos de comercio (CNI, 2005).

Sin embargo, no puede omitirse el hecho de que el intercambio comercial entre el MERCOSUR y la SACU era muy bajo y que las barreras comerciales entre los mismos eran considerablemente altas (CNI, 2005), por lo cual, un acuerdo tarifario, por más que no involucre los productos más importantes del intercambio o de las producciones nacionales, es un aliciente importante para el aumento del comercio. Por otra parte, es una garantía de que no se aumentarán las tarifas, lo cual es también un aliciente para que las empresas comiencen a exportar sin temer un brusco cambio de políticas comerciales.

Entre el 10 y el 13 de mayo de 2005 se realizó la VIII reunión de negociación. En esta ocasión las delegaciones intercambiaron puntos de vista sobre las listas de productos presentadas y las enmiendas propuestas, pero las materias centrales de discusión, tales como los códigos aduaneros, las cuestiones fito-sanitarias o relacionadas al sector automotriz, fueron relegadas hasta la próxima reunión.

De tal modo, y teniendo en cuenta que las negociaciones están llegando al casi al final, el trabajo de la **IX reunión**, realizada en Montevideo entre el 26 y el 28 de octubre de 2005, fue mucho más arduo y completo, intercambiándose las listas de productos con las revisiones pertinentes.

Sobre las medidas sanitarias y fito-sanitarias, tal lo acordado durante la XVIII reunión, se realizaron las presentaciones generales de cada bloque y el MERCOSUR presentó un protocolo adicional. Se intercambió información sobre las zonas francas en los estados involucrados y se avanzó en torno a las reglas de origen. Sin embargo, las discusiones sobre el sensible sector automotriz, fueron evitadas una vez más y se propuso tratar el tema en la próxima ronda, para la cual se espera que los sectores privados de ambas partes se encuentren y presenten una propuesta.

Al finalizar la reunión, el MERCOSUR había aceptado el 87% de los pedidos realizados por el bloque africano de un listado de 100 productos nuevos, mientras que éste último aceptó solamente el 13% de los productos demandados por el MERCOSUR. De acuerdo a los representantes de la SACU, esta escasa aceptación se debió a que las líneas arancelarias para las cuales se demandó preferencia no se orientaban hacia el interés de

los países menos adelantados del MERCOSUR, condición que debe cumplirse para que la SACU acepte otorgar las preferencias. El MERCOSUR se defendió la propuesta aduciendo que el 70% de la lista adicional habría sido demandada por Uruguay y Paraguay (INAI, 2005).

A pesar de que desde Brasil se presiona para que las negociaciones avancen, desde la SACU no se obtienen prontas respuestas. Así, la **X reunión** que había sido prevista para el mes de febrero de 2006 se dilató hasta que la SACU otorgó su respuesta sobre un listado de adicional de 21 productos presentado por el Mercosur. Finalmente, la misma se llevó a cabo en Pretoria entre el 29 de agosto y el 1 de septiembre y no implicó avances importantes, solamente fue una muestra de la voluntad de las partes de seguir en el proceso de negociación.

En lo que respecta al año 2007, la negociación se halla en un impasse. Aún no se concretó la XI reunión en la cual se deberían ajustar cuestiones tales como la reciprocidad de algunos productos y puntos en el acuerdo referidos a Zonas Francas y Requisitos Específicos de Origen.

Las reuniones de la CN MERCOSUR-SACU llevan más de un lustro y son varios los factores que influyen en la deceleración del proceso negociador. Por una parte, no es un hecho menor la falta de interés que mostraron inicialmente los sectores empresariales de ambos bloques, originado tal vez por el desconocimiento mutuo de las economías regionales. Por otra parte, ambos esquemas de integración tienen producciones similares, commodities de productos primarios principalmente, que provoca que haya una gran cantidad de productos sensibles sobre los cuales las partes no están dispuestas a otorgar concesiones.

Las situaciones internas de los estados involucrados también incidieron en el retraso de las negociaciones. La crisis argentina del 2001 desestabilizó completamente la economía con la devaluación del peso y paralizó todas sus acciones internacionales, así como también el comercio exterior, cuyos montos comenzaron a normalizarse a partir del año 2003. En Brasil, el cambio de gobierno también retrasó sus respuestas internacionales hasta el momento en que la comunidad internacional comprendió que la radicalización del modelo económico no se iba a producir y que se mantendrían la nivel externo os esquemas elaborados por la administración liberal de Fernando Enrique Cardoso. Sumado a estas situaciones nacionales particulares, en lo que respecta al MERCOSUR como bloque, el período estuvo marcado por roces entre Brasil y

Argentina originados por razones comerciales; por la disconformidad de los dos socios menores ante su poca participación en los beneficios de la integración; y por la incorporación de un nuevo miembro, cuestión que solicitó la plena atención negociadora de los miembros.

En el caso de la SACU, no se sucedieron hechos políticos que desestabilizaran el bloque, sin embargo, el hecho de que se estuviera reformulando la misma UA implicó que sus miembros, naturalmente, estuviesen más preocupados por cerrar este tema antes que los acuerdo con terceros.

Las debilidades institucionales y las continuas crisis económicas, características de las naciones en desarrollo, generalmente retrasan y complican las relaciones intra-bloque y con terceros, tal como se observa en el hecho de que el MERCOSUR aún no ha logrado constituir una Unión Aduanera perfecta. Por tal motivo, la velocidad en que se desarrollan las negociaciones MERCOSUR-SACU parece responder a la situación política-económica, tanto interna como de inserción internacional, de ambos bloques.

El Intercambio Comercial

Dentro de SACU, Sudáfrica es sin lugar a dudas el país líder que concentra el poder político y económico de la unión. La comparación de los Productos Brutos Internos (PBI) de los estados es un dato que expone con nitidez las profundas diferencias. Medidos en millones de dólares, Sudáfrica tiene un PBI de 159.886, Botswana de 7.388, Namibia de 4.658, Swazilandia de 1.845 y Lesotho de 1.135 (Subsecretaria de la Pequeña y Mediana Empresa, 2005). Un panorama similar se presenta en el área comercial, ya que Sudáfrica disfruta de un gran excedente en la balanza comercial con cada uno de los otros países, los cuales mantienen la casi totalidad de su comercio con Sudáfrica, aunque es casi nulo entre ellos. Por este motivo, al momento de considerar los intercambios comerciales entre el MERCOSUR y la SACU, es necesario referirse al comercio con Sudáfrica.

Desde la óptica del MERCOSUR, Sudáfrica es el socio comercial más importante en el África Subsahariana, hacia ella se canalizan la mayoría de las exportaciones. Para Sudáfrica, en tanto, el MERCOSUR tampoco es una contraparte menor en América, de

hecho, es su socio N° 1 en América Latina⁹, y si se considera a sus miembros individualmente, Brasil y Argentina ocupan los lugares 1 y 2, respectivamente, Uruguay está en el puesto N° 7 y Paraguay en el N° 9.

A partir de la firma del Acuerdo Marco, los intercambios comerciales aumentaron significativamente. En 1994 el intercambio comercial entre Brasil y Sudáfrica era de u\$d 221 millones, mientras que en el 2004 alcanzó la cifra de u\$d 1.000 millones, siendo que Brasil exportó u\$d 916 millones e importó u\$d 223 millones. Las cifras del intercambio entre Sudáfrica y Argentina son sensiblemente menores, pero no menos significativas. Las exportaciones argentinas hacia Sudáfrica aumentaron un 600% entre 1994 y el 2004, pasando de u\$d 92,5 millones a u\$d 605 millones respectivamente, siendo que las importaciones desde Sudáfrica también se incrementaron, aunque a un nivel menor. En el 2005 las exportaciones fueron de u\$d 491,5 millones y las importaciones de u\$d 108 millones.

Principalmente Brasil exporta a Sudáfrica piezas y menudencias de aves, autopartes y accesorios para automóviles, hierro y sus derivados, carrocerías, tractores, automóviles y productos para la construcción. En tanto que importa hulla y derivados, gas licuado, acetona y minerales de ferrosos, almendras, maíz y té negro (Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil, 2005).

A diferencia de Brasil, las exportaciones argentinas hacia Sudáfrica están representadas por productos de origen agropecuario. Los principales son trigo (excepto para la siembra), maíz en grano, aceite de soja en bruto, aceite de soja refinado, soja (excepto para la siembra), aceite de girasol en bruto, aceite de girasol refinado, vinos, harina y pellets, tabaco, leche entera, carne de pescado, carne bovina congelada y trozos y despojos congelados de pollo (PEREZ LLANA, 2005). El mercado sudafricano se ha convertido en los últimos años un destino atractivo para Argentina porque implica potenciar la oferta exportable hacia destinos no tradicionales y porque la balanza comercial es ampliamente superavitaria para nuestro país.

En cuanto a las oportunidades de generar negocios, fueron numerosas las misiones comerciales hacia y desde Sudáfrica. Entre las mismas se destaca la Primer Misión Comercial Conjunta de los países del MERCOSUR a Sudáfrica, entre los días 24 y 28

⁹ El principal socio sudafricano en América es el NAFTA, mientras que mundialmente Europa y Asia son los principales.

de junio de 2002¹⁰. Entre las iniciativas argentinas pueden mencionarse la misión que se llevó a cabo en agosto 2003, encabezado por el subsecretario de Comercio Internacional, Antonio Seward, donde participaron más de 40 empresas; y la más reciente Misión Comercial de la Región Centro (formada por Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe), entre los días 2 y 9 de abril de 2006, que confirmó a Sudáfrica como un socio comercial estratégico¹¹. Vale mencionar que estos viajes comerciales fueron acompañados con actividades organizadas por la Cancillería, tales como seminarios de difusión.

Brasil, debido a la activa política exterior del presidente Lula Da Silva hacia África y a la importancia de comercial de Sudáfrica, es el país que más aprovecha las oportunidades de negocios y se interesa por ampliar los canales de comercialización y transporte, por lo cual las misiones comerciales fueron mucho más numerosas que las argentinas.

Es importante destacar que en los cuatro años de gobierno el presidente brasileño realizó cinco giras¹² por África (visitando un total de 17 países), en las cuales participaron empresarios brasileños y en ciertas ocasiones del resto del MERCOSUR. En cada una de estas giras se firmaron sendos acuerdos de cooperación en variadas materias y se mostró al mundo que África volvía a ser una prioridad en la política exterior brasileña.

Reflexiones Finales

Ante las negativas consecuencias de la implementación del modelo neoliberal en los países en vías de desarrollo, resurgió con fuerza la idea de la cooperación Sur-Sur como un camino alternativo hacia el desarrollo y como una herramienta adecuada para promover los intereses del Sur en el concierto internacional.

En este marco se encuadra el impulso que Brasil y Sudáfrica otorgaron a la relación entre el MERCOSUR y la SACU. Ambos países se hallan extremadamente interesados en la posibilidad de desarrollar una política conjunta de cooperación Sur-Sur, motivo

¹⁰ La misión fue encabezada por el Vice Canciller argentino, M. Redrado.

¹¹ La Región Centro formalizó un convenio de cooperación con la Cámara de Comercio e Industria de Sudáfrica que fue calificado por la embajada argentina en Sudáfrica como “estratégico”

¹² La primera en noviembre de 2003; la segunda en diciembre de 2003; la tercera julio 2004, la cuarta en abril de 2005; y la quinta en febrero de 2006.

por el cual también crearon junto a la India el foro de concertación IBSA y actualmente promueven la creación de una zona de libre comercio tripartita que incluya a India, MERCOSUR y SACU (SIM).

Hasta el momento, la estrategia brasileña de extender los vínculos que forja bilateralmente hacia el MERCOSUR ha tenido consecuencias positivas para el bloque. Sin embargo, si se desea que el MERCOSUR se convierta en un actor internacionalmente relevante, será necesario que el compromiso con la conformación de un arco Sur-Sur sea prioritario para todos los estados implicados en el proceso de integración.

Bibliografía

Acuerdo Marco para la Creación de un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la República de Sudáfrica; en sitio web oficial de la Cancillería Argentina:
<http://www.cancilleria.gov.ar/comercio/mercosur/normativa/decision/2000/dec6200.html>

ALADI, “Avance de las Negociaciones Internacionales”, Documento de la Secretaría General, 14 de junio de 2004; publicado en el sitio web oficial de la ALADI:
[http://www.aladi.org/nsfaladi/Estudios.nsf/ff0af73459abb818032568240064570b/636d4bd3b341203103256ec2004c9b15/\\$FILE/1845.doc](http://www.aladi.org/nsfaladi/Estudios.nsf/ff0af73459abb818032568240064570b/636d4bd3b341203103256ec2004c9b15/$FILE/1845.doc)

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI) 2005, “As relações comerciais do Brasil com a Índia e África do Sul”, en *Comércio Exterior em Perspectiva*, año 14, N° 8/9. maio/junho.

DA MOTTA VEIGA, Pedro 2005 “As negociações comerciais intra e extra-Mercosul”, en *Análise de Conjuntura OPSA*, N° 3, febrero (Rio de Janeiro). En página oficial del Observatório Político Sul-Americano del Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro IUPERJ/UCAM:
http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/Texto_do_Pedro-analise.pdf

FROHMANN, A. 1996 “Cooperación política e integración latinoamericana en los ‘90””, en *Relaciones Internacionales y militares* (Santiago de Chile: FLACSO).

INSTITUTO DE NEGOCIACIONES AGRÍCOLAS INTERNACIONALES (INAI) 2005, Boletín N° 46, 20 de diciembre.

KHANYILE, Moses; “South Africa’s Security relations with the MERCOSUR countries”; submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree Doctor Philosophiae (International Politics); publicado en el sitio web:
<http://upetd.up.ac.za/thesis/available/etd-03242004-150754/unrestricted/06chapter3.pdf>

LECHINI DE ALVAREZ, Gladys 2002 “Las políticas exteriores de Argentina y Brasil en la década del 90 frente a áreas de prioridad secundaria: el caso de Sudáfrica”; en *Desarrollo y Región, Anuario 2002* (Rosario).

LECHINI DE ALVAREZ, Gladys “Argentina y Sudáfrica en el África Austral”; publicado en el sitio web:
<http://www.google.com/search?q=cache:tDEEbHiQFqIJ:www.clacso.edu.ar/~libros/alad aa/lechini.rtf+mercosur+sud%C3%A1frica&hl=es&ie=UTF-8>

LECHINI, Gladys (2006) “Argentina y África en el espejo de Brasil ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?”, CLACSO, Bs. As.

PEREZ LLANA, Maria Cecilia 2005 “Análisis Del Acuerdo De Preferencias Arancelarias Fijas Firmado Entre El Mcs Y Sacu En Diciembre De 2004”, Secretaria De Agricultura, Ganadería, Pesca Y Alimentos (SAGPYA), Subsecretaría De Política Agropecuaria Y Alimentos; publicado en el sitio web de la SAGPYA:
http://www.sagpya.mecon.gov.ar/new/0-0/programas/negociaciones/nuevo/analisis_del_acuerdo_de_preferencias_fijas_firmado_entre_mcs_y_sacu_diciembre_2004.pdf

Report of the Fourth Meeting Of The Negotiating Committee established by the Framework Agreement for the creation of a Free Trade Area between Mercosur and Sacu, Pretoria, 15 y16 abril de 2004; en sitio web de la Cámara de Exportadores de Córdoba: <http://www.camcomext.com.ar/images/documentos/-sacu.doc>

Report of the Fifth Meeting of the Negotiating Committee established by the Framework Agreement for the creation of a Free Trade Area between MERCOSRU and SACU, Brasilia, 29 septiembre - 1 de octubre de 2004; en el sitio web Sistema Integrado de Comercio Exterior:
<http://www.sice.oas.org/tpd/mer%5Fsacu/reportvround.doc>

Report of the Sixth Meeting of the Negotiating Committee established by the Framework Agreement for the creation of a Free Trade Area between SACU and MERCOSUR, Pretoria, 9 -12 de noviembre de 2004; en el sitio web Sistema Integrado de Comercio Exterior:
<http://www.sice.oas.org/tpd/mer%5Fsacu/report6thround.doc>

Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, Secretaría de Industria, Comercio y Pymes, Ministerio de Economía y Producción, República Argentina, “Serie de Estudios Regionales. África”, mayo de 2005; en el sitio web Proargentina; <http://www.proargentina.gov.ar>

TACCONE, y NOGUEIRA (editores) 2003 *Informe MERCOSUR N° 8, período 2001-2002* (Bs. As.: BID-INTAL).

Understanding between SACU and MERCOSUR on Conclusion of their Preferential Trade Agreement, Belo Horizonte, 16 de diciembre de 2004, publicado en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil: <http://www.brazil.co.za>

Work Program MERCOSUR – SACU, 9 de octubre de 2003; en sitio web de la Cámara de Exportadores de Córdoba: <http://www.camcomext.com.ar/images/documentos/-work.doc>

SITIOS WEB

- Embajada de Brasil en Sudáfrica: [http //www.brazil.co.za](http://www.brazil.co.za)
- Embajada de Sudáfrica en Argentina: [http:// www.embajadasudafrica.org.ar](http://www.embajadasudafrica.org.ar)
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina: <http://www.mrecic.gov.ar>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Federativa de Brasil: <http://www.mre.gov.br/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República: <http://www.dfa.gov.za>
- Ministerio de Comercio e Industria de la República de Sudáfrica: <http://www.dti.gov.za>