Las ambivalencias de la política exterior de la Sudáfrica democrática

Andrés D. Medellín
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Ciudad de México - México
dariomedellin83@gmail.com

Natalia Flores Garrido
Centre for the Advancement of Non – Racialism and Democracy (CANRAD)
Universidad Nelson Mandela
Puerto Elizabeth - Sudáfrica
na.floresga@gmail.com

DOI: http://doi.org/10.53766/HumSur/2019.27.03

Resumen

Sudáfrica post*apartheid* ha mantenido una política exterior caracterizada por, entre otras cosas, la defensa de los intereses de los países en desarrollo en la articulación del orden mundial. Esto le permite lograr un estatus de país líder en África. Sin embargo, su política exterior se encuentra limitada por factores de índole interno (especialmente la migración hacia el país) y externo (las importantes relaciones económicas con países del Norte global, pese a la pertenencia de Sudáfrica al bloque BRICS), resultando en posicionamientos ambivalentes que frenan tanto su papel de líder en África como cualquier cuestionamiento significativo al orden mundial existente.

Palabras clave: Sudáfrica, Sur Global, BRICS, política exterior, orden mundial.

The ambivalence of foreign policy in democratic South Africa

Abstract

Post-apartheid South Africa has maintained a foreign policy aimed, among other things, at defending the interest of the developing countries in the configuration of the world order. This allows South Africa to have the status of leading country in Africa. However, South Africa's foreign policy is constrained by internal (especially migration to the country) and external factors (particularly the important economic relations with Global North countries, despite its membership in BRICS), resulting in ambivalent policy positions that hinder not only South Africa's leading role in Africa, but also any significant challenge to the existing world order.

Keywords: South Africa, Global South, BRICS, foreign policy, world order.

Recibido: 18.6.2019 / Revisado: 22.6.2019 / Aprobado: 1.7.2019

1. Introducción

El fin del régimen de segregación racial, conocido como *apartheid,* trajo consigo la oportunidad de que Sudáfrica incrementara sustancialmente sus contactos con la comunidad internacional, lo que le permitió contar con nuevos interlocutores en la defensa de sus intereses.

El presente texto tiene por propósito describir algunas de las ambivalencias que se han advertido en la configuración de la política exterior de Sudáfrica desde el inicio de la democracia en 1994. Aunque su política se ha caracterizado por la defensa de principios como la democracia, los derechos humanos y el multilateralismo, en ocasiones sus posturas han favorecido de facto sus intereses puntuales, dejando en segundo plano dichos principios.

Para cumplir el objetivo anterior, en un primer momento se mencionan las posiciones oficiales y los principios que guían la política exterior sudafricana. Posteriormente, se hace un breve recuento de la situación geopolítica del país, haciendo hincapié en sus intereses y sus relaciones con el exterior. Después, se mencionan casos puntuales en los que las posiciones y las acciones de política internacional por parte de Sudáfrica han sido ambivalentes. El texto se propone explicar las razones detrás de esas ambivalencias. La hipótesis que sirve de guía a este artículo es que tanto factores internos (comunidades, grupos de interés y élite política) como de índole externa (el acomodo del país al orden mundial existente) explican las posiciones que ha adoptado este país en el ámbito internacional.

2. Principios y bases de política exterior de Sudáfrica

El régimen de segregación racial en Sudáfrica jamás estuvo aislado del todo. De hecho, el *apartheid* contó con el respaldo decidido de los más importantes países de Occidente (Polakow-Suransy, 2012; Van Buuren, 2017). Sin ese apoyo, difícilmente ese régimen habría durado tantas décadas. Sin embargo, amén de impulsar una política exterior en un contexto democrático, el fin de la segregación propició la construcción de nuevos puentes hacia el resto del mundo, terminando así con el aislamiento relativo del pasado. De esta forma, el país inició su era democrática con un fuerte dividendo de legitimidad internacional. Este contexto era propicio para articular una política exterior en la que la defensa de los principios que animaron la lucha contra la segregación racial, como los derechos humanos y la democracia, tuviera un papel primordial.

Además del respaldo y simpatía internacional hacia la lucha del pueblo sudafricano por su liberación, existieron otros elementos que fortalecieron un papel protagónico internacional de la naciente democracia sudafricana.

Uno de ellos fue la propia Constitución de Sudáfrica promulgada en 1996, caracterizada por un fuerte apego a principios democráticos y de inclusión social. La figura y el reconocimiento internacional de Nelson Mandela, quien había sido víctima de la represión del *apartheid* y asumió la conducción del país luego de intensas negociaciones para permitir el gobierno de la mayoría, también atrajeron sobre el país una gran proyección. Finalmente, otro elemento que puede ser mencionado a favor del país es su gran estabilidad política desde 1994, con los sucesivos gobiernos del ANC (siglas en inglés de African National Congress o Congreso Nacional Africano), movimiento social anti*apartheid* convertido en partido político y que ha gobernado desde el establecimiento de la democracia.

Las bases de la política exterior sudafricana actual se pueden encontrar en un artículo firmado por el propio Nelson Mandela, y que apareció en la revista *Foreign Affairs* en 1993. En el texto, Mandela denunció el dominio económico anterior de Sudáfrica sobre la región y la desestabilización deliberada de los Estados vecinos. En su lugar, Mandela indicó que la política de Sudáfrica hacia sus vecinos se basaría en la cooperación en proyectos regionales de infraestructura y desarrollo, abogando al mismo tiempo por la reintegración total de Sudáfrica en las redes comerciales mundiales. En ese artículo, Mandela, en su calidad de líder y primer presidente elegido democráticamente, definió los principios de política exterior que posteriormente serían adoptados en todos los planes estratégicos del país hasta el día de hoy.

La fuente oficial más importante para identificar los objetivos y principios de la política exterior sudafricana actual es el *White Paper on South Africa's Foreign Policy,* del Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación (DIRCO, por sus siglas en inglés), publicado en 2011. El subtítulo de dicho libro blanco, *Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu,* es ilustrativo de la aspiración sudafricana de combinar realismo e idealismo en la conducción de sus relaciones internacionales.

Un aspecto significativo de este documento es la mención a una diplomacia sudafricana basada en el principio de *Ubuntu*. Esta palabra, presente en lenguas bantúes de la rama nguni (especialmente el zulú y el xhosa, los idiomas indígenas más hablados en Sudáfrica), significa "humanidad", aunque en su acepción política la definición se relaciona con la afirmación de la humanidad propia mediante la afirmación de la humanidad del prójimo; bajo esta última acepción, la humanidad se define por la pertenencia a la comunidad. En la proyección de política internacional de Sudáfrica, el principio de *Ubuntu* se convierte oficialmente en piedra angular de sus relaciones con otras naciones.

Aunque el libro blanco es el documento público más importante que identifica las prioridades y principios de las relaciones exteriores de Sudáfrica, los gobiernos sudafricanos también han difundido planes estratégicos en distintas ocasiones desde 2004. El sitio electrónico de DIRCO enlista 14 de estos. En todos ellos es posible identificar principios que sirven de guía para la conducción internacional de Sudáfrica: el impulso a la democracia y los derechos humanos; la promoción de la justicia y el derecho internacional; la búsqueda de paz y resolución pacífica de los conflictos; un compromiso con África en los asuntos internacionales; y la defensa del desarrollo económico mediante cooperación internacional en un mundo globalizado.

Lo interesante del caso sudafricano es que, al menos programáticamente, ha habido una marcada continuidad en la posición oficial de este país en cuanto a los principios conductores de su política exterior. Con todo, la continuidad en los principios (prácticamente intactos desde 1993, si se toma en cuenta la publicación de Nelson Mandela en la revista *Foreign Affairs*) no necesariamente ha implicado una continuidad en la acción y la práctica de la política exterior sudafricana. Como se verá más adelante, Sudáfrica ha oscilado en sus posiciones de política exterior, entre un idealismo panafricano y un pragmatismo de corte neoliberal.

3. Relaciones exteriores de Sudáfrica

1994 marcó un año decisivo para Sudáfrica en cuestión de relaciones internacionales: el país fue admitido en la Organización de las Naciones Unidas, en la entonces Organización de la Unidad Africana (después convertida en Unión Africana, UA), en la Mancomunidad Británica de Naciones y en el Movimiento de Países No Alineados; además, se convirtió en el onceavo miembro de la Comunidad de Estados de África Austral (Southern African Development Community, SADC), y representantes de más de 150 países asistieron a la ceremonia de investidura de Nelson Mandela en mayo de ese año. Si para 1990 Sudáfrica mantenía relaciones con apenas tres docenas de países, la cifra se elevó a más de 150 países para 1995.

Era hasta cierto punto esperable que Sudáfrica asumiera una posición de liderazgo con la democracia y el fin del aislamiento relativo en el que había estado hasta entonces. Dotada de inmensos recursos naturales y con una infraestructura industrial, comercial y física envidiable, el país se encontraba en una posición privilegiada para desplegar una política especialmente atenta a sus vecinos africanos. El liderazgo continental se evidenció, además, en el hecho de que Sudáfrica fue el primer país en presidir la UA, de julio de 2003 a julio de 2004.

Mientras que la clase dirigente sudafricana buscó capitalizar su salida del aislamiento relativo, varios países africanos que brindaron apoyo al ANC esperaban de Sudáfrica un papel como promotor de desarrollo en el continente, en reconocimiento al respaldo internacional brindado a la lucha en contra del *apartheid*. Hay que tener en cuenta que la mayor parte de los gobiernos de países de Occidente respaldaron al régimen de segregación (Van Buuren, 2017), en tanto que buena parte de la solidaridad internacional con los movimientos en contra del *apartheid* provino de países como Cuba, Libia, Argelia y Zimbabwe.

En este sentido, el liderazgo sudafricano se ha ejercido en un primer momento en su entorno inmediato. El primer círculo de acción de la política exterior sudafricana involucra a sus países vecinos, agrupados en la SADC. Para los cinco países de África austral que no tienen costa (Botswana, Lesotho, Eswatini, Zambia y Malawi), el sistema de carreteras, ferrocarriles e instalaciones portuarias de Sudáfrica proporciona un vínculo comercial vital.

El siguiente círculo de acción es el resto del continente africano. Aquí se engloban no solamente las relaciones políticas y comerciales importantes de Sudáfrica con el resto de los países del continente, sino también sus acciones y posiciones en el seno de la UA.

Un último círculo de política exterior es el de la proyección de Sudáfrica más allá del continente africano. En este caso, el círculo involucra la participación del país en organizaciones y foros internacionales. El liderazgo regional permite a Sudáfrica asumir un papel importante en el ámbito multilateral, y promover las causas y necesidades de África en este ámbito. Esto se ha logrado, en parte, gracias a la presencia y activismo de Sudáfrica en los foros multilaterales. Estos foros no son solamente los del sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Sudáfrica ha aprovechado su pertenencia a espacios tales como el G20 y el bloque de países emergentes BRICS, integrado por Brasil, Rusia, India, China y la propia Sudáfrica. Esto ha servido a Sudáfrica como plataforma para forjar alianzas en los ámbitos diplomáticos, económicos y políticos con los países del Sur Global, especialmente con las economías emergentes.

4. La geopolítica sudafricana

Además de estar localizada en una zona relativamente libre de potenciales desastres naturales, el país posee infraestructuras en áreas como industria, comercio, educación e innovación que lo ponen por delante de sus

competidores en el resto del continente. Tampoco cuenta con una diáspora importante, lo que impide calificarlo de expulsor; por el contrario, se ha posicionado como destino para migrantes económicos de muchos rincones del mundo, principalmente del resto de África, y está entre los principales países receptores de refugiados en el mundo.

Pese a la prevalencia del VIH/sida entre su población adulta, y pese a los muy altos niveles de desigualdad socioeconómica, Sudáfrica no cuenta con factores graves de desestabilización. Por ejemplo, no hay conflictos armados internos o externos cerca de sus fronteras.

Otro aspecto que destaca de la geopolítica sudafricana es que los países limítrofes no son potencias regionales, por lo que el país es el poder indiscutible de la región de África austral. Además, para efectos de su influencia continental, Sudáfrica puede hacer uso de su pertenencia a organizaciones regionales y mundiales, así como al peso de su industria, su comercio con países africanos y la presencia de sus compañías en el resto del continente, para promover sus intereses económicos.

Por otra parte, Sudáfrica ha sabido mantener relaciones cordiales y con muy pocos altibajos con los aliados históricos en Occidente como Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Alemania debido a las numerosas inversiones que compañías de esos países poseen en tierras sudafricanas. Los países de la Unión Europea (UE) revisten prioridad estratégica para Sudáfrica por sus posiciones como inversionistas y socios económicos preeminentes. La propia UE sirve como interlocutor en la multipolaridad y, de hecho, en años recientes se ha potenciado el acceso preferencial de Sudáfrica al mercado europeo al ser el único país africano con el que la UE mantiene una asociación estratégica integral.

Mención aparte merecen los países o entidades que podrían considerarse como aliados ideológicos y como aliados emergentes. En el primer conjunto se encuentran países que, si bien no tienen una presencia relevante de intereses económicos sudafricanos, gozan de excelentes relaciones políticas debido a afinidades ideológicas y al apoyo prestado por los gobiernos de esos países en la lucha contra el *apartheid*. En este rubro aparecen países como Libia en la época de Muammar Gaddafi, así como entidades no reconocidas todavía como Estados en el sistema de Naciones Unidas, como Palestina y el Sahara Occidental.

El segundo conjunto de países es el conformado por los aliados recientes de Sudáfrica en el ámbito internacional y multilateral. El común denominador es la condición de economía emergente, categoría utilizada por los medios occidentales para calificar a países que experimentan altas

tasas de crecimiento económico, acompañadas de un papel creciente en el ámbito internacional. En particular, los aliados emergentes de Sudáfrica son principalmente los que conforman el bloque BRICS, con los que comparte no solamente las aspiraciones de liderazgo regional, sino también el cuestionamiento a la distribución de poder en el orden internacional existente.

El caso más significativo de este segundo bloque es el de China, país que se ha afirmado como de alta prioridad para la diplomacia sudafricana, tanto en su vertiente bilateral como en su proyección en BRICS y G20, lo que a su vez constituye el eje de la inserción sudafricana en la multipolaridad mundial. Tan solo en los años 2013-2016 se intercambiaron cinco visitas de Estado entre ambos países para consolidar la alianza estratégica bilateral. Esta alianza está basada tanto en una densa red de acuerdos de alto impacto, como en la acción concertada de China y Sudáfrica a escala regional y mundial.

En este contexto, tras el fin del *apartheid*, Sudáfrica ha logrado desplegar una política exterior de amplia proyección internacional, cuyas manifestaciones son su reconocido liderazgo e influencia en los ámbitos regional y multilateral, su pertenencia a BRICS y al G20.

5. La participación en foros y el liderazgo africano

La diplomacia sudafricana prioriza África en varias vertientes. En la vertiente de desarrollo regional, Sudáfrica busca posicionarse como actor relevante en la cooperación para el desarrollo y la dinámica económica regional, en el seno de la UA. Sudáfrica es sede del Parlamento Panafricano, brazo legislativo de la UA, y de la iniciativa "Nueva Alianza para el Desarrollo de África" o NEPAD. Destaca el papel desempeñado por el país en el lanzamiento de la Agenda 2063 de la UA, coincidentemente en la época en que la ex canciller sudafricana Nkosazana Dlamini-Zuma presidió la Comisión de la UA (2012-2017).

La acción y proyección diplomática de Sudáfrica con respecto al continente también incluye la promoción de los intereses de África en la ONU, G20 y BRICS. Un caso particular es el de G20 que por su composición, es un bloque que reúne a la mayor parte de los países desarrollados. En su calidad de único país africano en G20, Sudáfrica concibe su participación en ese foro como una oportunidad para promover su liderazgo en África, mediante el impulso de los intereses de los países en desarrollo. Esta labor le ha permitido promover el llamado "Pacto con África" (*G20 Compact with Africa*) e incluso disentir con las perspectivas de los países desarrollados

puesto que estos mantienen una posición que favorece la inversión negociada con países receptores selectos, mientras que Sudáfrica ha señalado que el apoyo estructural y sistemático a la Agenda 2063 de la UA debe ser el eje rector de los compromisos entre países inversionistas del G20 y el conjunto de los países de África.

Esta pertenencia a varios bloques constituye la característica primordial de la política exterior sudafricana; es también el atributo que la distingue del resto de los países del continente y que le confiere su principal fortaleza. La participación de este país en bloques tan distintos como G20 y BRICS le permite impulsar sus aspiraciones en favor de una mayor participación e inclusión de los países en desarrollo en la articulación de la gobernanza económica y política mundial. Cualquiera de esos foros representa una plataforma para promover los intereses de África y de los países del Sur Global. Ningún otro país africano goza de ese privilegio en su política exterior.

6. Las ambivalencias de la diplomacia sudafricana en el contexto africano

El fin del *apartheid* y la conquista de la democracia permitieron que Sudáfrica saliera de su aislamiento relativo en un contexto particular. Por un lado, el advenimiento de la democracia se produjo en el ocaso de la Guerra Fría, en un periodo caracterizado por una hegemonía neoliberal triunfante y sin contrapesos. Esto definiría la manera en que Sudáfrica se incorporaría al orden mundial (Habib, 2009). Por otro lado, la transición a la democracia se desarrolló en medio de importantes concesiones a la minoría blanca, principalmente en el ámbito de la propiedad de la tierra y de los medios de producción (Bond, 2009).

Los factores mencionados en secciones previas de este artículo colocaron a Sudáfrica en una posición especial –como una potencia regional– para ejercer influencia y liderazgo en el continente. De hecho, durante los años posteriores al advenimiento de la democracia, los círculos académicos sudafricanos entablaron un nutrido debate en torno a la forma –potencia media, potencia "pivote", potencia hegemónica– que adoptaría Sudáfrica en el despliegue de su política exterior (Schoeman y Alden, 2003; Landsberg y Habib, 2003; Habib y Selinyane, 2004; Habib, 2009; Sidiropoulos y Hughes, 2004; Spence, 2004; Solomon, 2010). Prácticamente todos estos autores han coincidido en las condiciones privilegiadas de Sudáfrica para el desarrollo de su política exterior, así como en los principios por impulsar. Las diferencias se han centrado en la definición de los objetivos de política

exterior para el país, los modos para alcanzarlos y la manera en que Sudáfrica debe integrarse al orden mundial existente.

Como toda política pública, la política exterior sudafricana ha ido evolucionando, debido a los desafíos y condiciones que impone una situación mundial siempre cambiante. Sin embargo, en este texto no se examinan los cambios que ha sufrido la política exterior de Sudáfrica como resultado de su evolución, sino más bien se analiza el carácter contradictorio que la ha distinguido a lo largo de los años. Este carácter contradictorio se puede observar lo mismo en las relaciones de Sudáfrica con sus vecinos en la región que en sus interacciones en el ámbito regional y mundial.

A diferencia de la mayor parte de los autores referidos, este texto no parte de una separación analítica tajante entre política y economía para explicar las posiciones adoptadas por la diplomacia sudafricana. Como se verá, los aspectos políticos y económicos forman parte de un mismo sistema para efectos del análisis de la política externa del país. En el texto se busca mostrar cómo los factores políticos y económicos, tanto en el orden social interno de Sudáfrica como en el ámbito de las organizaciones internacionales, permiten entender las contradicciones expuestas. Otra hipótesis es que tales factores no solamente explican las contradicciones advertidas, sino que las refuerzan.

7. La relación asimétrica con los países de la región de África austral

El primer punto para el análisis de la política externa sudafricana es la relación con los vecinos inmediatos. Oficialmente, para Sudáfrica destaca en particular la relación que ha mantenido con SADC, que tiene como objetivo formal lograr el desarrollo económico mediante la integración regional. Podría decirse que SADC constituye la "frontera virtual" de Sudáfrica para efectos de su influencia y penetración económica (Robert, 2012). Esta zona inmediata de influencia es el área en donde se puede advertir la aplicación en la realidad de los principios de la política sudafricana hacia África. Se trata de una zona en donde la asimetría entre Sudáfrica y el resto de los países es muy pronunciada. Por ejemplo, apenas Angola, debido al petróleo, y Mauricio, gracias al crecimiento de su sector servicios, poseen economías de un tamaño relevante. Sin embargo, ninguna cuenta con el grado de complejidad de la economía sudafricana, única en medio de naciones mucho menos diversificadas.

En la zona de influencia inmediata se pueden advertir los rasgos más contradictorios de la política externa de Sudáfrica. Tanto el Estado como el

medio académico del país han coincidido en que la visión de política exterior sudafricana debe estar enfocada a contribuir al desarrollo y a la prosperidad de África. Incluso varios analistas han postulado que está en el mejor interés de Sudáfrica que África, y especialmente sus vecinos en la región, cuenten con prosperidad económica y estabilidad política (Habib y Selinyane, 2004; Sidiropoulos y Hugues, 2004; Naidu, 2004; Hamill, 2018). Sin embargo, si se analizan casos puntuales de la intervención de Sudáfrica en varias crisis en países del continente, se podrá observar que el país ha adoptado más bien posturas pragmáticas en sus relaciones con ellos. Existe una visión africana en la política externa de Sudáfrica, pero tal visión pasa por mantener una fuerte protección de los intereses económicos y políticos del país.

El primer ejemplo en este sentido es el de la relación asimétrica de Sudáfrica con el reino de Lesotho. En el centro de las relaciones con este reino se encuentra el tema del manejo y control de los recursos hídricos.

El abasto de agua para Johannesburgo, Pretoria y otras metrópolis sudafricanas se basa en un tratado de la época del *apartheid* que obligaba a Lesotho a proporcionar agua a Sudáfrica. En 1986 el gobierno sudafricano –todavía en la era del *apartheid*– y el gobierno de Lesotho firmaron el tratado del Proyecto de Agua de las Tierras Altas de Lesotho (LHWP, por sus siglas en inglés). Este acuerdo estipula que Lesotho suministraría agua a Sudáfrica a cambio del pago de regalías, que Lesotho usaría a su vez para construir represas para generación de electricidad. El LHWP estipuló cuatro fases para la construcción de represas, centrales hidroeléctricas y embalses; no obstante, más de 30 años después del acuerdo, apenas la fase 2 se ha implementado.

La provincia sudafricana de Gauteng, en donde se concentra el grueso de la industria del país, recibe la mayor parte de su suministro de agua del embalse de Mashai –construido en la fase 1– a través del río Vaal. La interdependencia del agua es un asunto problemático para ambos países. Por una parte, la seguridad hídrica de la provincia depende en gran medida de la finalización de las últimas fases del proyecto. Por otra parte, los términos del tratado amenazan al socio más pequeño, Lesotho, porque el país no puede garantizar un suministro infinito de agua a Sudáfrica, debido al impacto del cambio climático en sus ríos. Sin embargo, poco se ha hecho para invertir en infraestructura hídrica, en tanto que Sudáfrica ha mantenido una posición de renuencia a renegociar el LHWP en vista de los beneficios que todavía le proporciona. El papel de Sudáfrica en favor del desarrollo sostenible tanto a nivel continental como a nivel mundial contrasta con el mantenimiento del LHWP, acuerdo contrario a los principios de utilización equitativa y

razonable del agua. No en balde esta apropiación de los recursos hídricos de Lesotho por parte de Sudáfrica ha llevado a especialistas a denominar a este fenómeno "hidrocolonización" (Mabula, 2018).

La relación centrada en el uso de recursos hídricos explica también la activa intervención de Sudáfrica en los asuntos internos de Lesotho desde la llegada de la democracia en el primer país. Apenas cuatro años después del advenimiento de la democracia en Sudáfrica, esta desplegó tropas de combate en Lesotho el 22 de septiembre de 1998, para una misión de "estabilización" debido a la crisis institucional surgida de las elecciones de ese año en el reino y que derivó en un golpe de Estado. Así, 600 militares sudafricanos, a los que después se agregarían otros 200 soldados de Botswana como parte de una operación de paz de SADC, ingresaron a Lesotho con el propósito oficial de estabilizar la situación y lograr una solución política duradera. Como resultado de los enfrentamientos armados, nueve militares sudafricanos, veintinueve soldados de Lesotho y aproximadamente cincuenta civiles murieron, en tanto que buena parte del centro de la capital, Maser, fue destruida. El entonces presidente sudafricano, Nelson Mandela, hizo hincapié en que Sudáfrica creía en soluciones pacíficas, pero añadió que continuar con esa política indefinidamente dependería de la realidad sobre el terreno. Mandela dijo que Sudáfrica había intentado medios pacíficos para resolver el conflicto en Lesotho y que se recurrió al uso de la fuerza después de que dichos medios no hubieran tenido éxito. Las tropas sudafricanas permanecerían en el reino hasta mayo del siguiente año.

Más de veinte años después de ese despliegue militar, los círculos académicos sudafricanos siguen celebrando esta operación como una demostración de *realpolitik* de parte de Sudáfrica (véase por ejemplo Williams, 2018). Sin embargo, también hay otra lectura de dicho despliegue, que tiene que ver con el valor estratégico del control de los recursos naturales de Lesotho como parte integral de la política externa sudafricana (Johnson Likoti, 2007).

Cabe destacar que, además de estabilizar a su vecino proveedor de agua, la intervención sudafricana brindó impulso al aparato de seguridad del país, a las empresas militares locales y a las principales compañías armamentistas europeas. Estas últimas fueron seleccionadas para proveer de armas modernas a Sudáfrica como parte del Paquete de Defensa Estratégica, acordado por el gobierno de Nelson Mandela en 1999, un año después de la intervención en Lesotho. Esta compra daría lugar después a lo que se conocería como el escándalo de la compra de armas (*arms deal*) en Sudáfrica, debido a las acusaciones de corrupción en las que estuvieron

involucrados el entonces presidente Thabo Mbeki, su vicepresidente Jacob Zuma (quien años después asumiría la presidencia del país), así como varios de sus ministros y altos funcionarios (Holden, 2008). A pesar del escándalo, la adquisición de armamento de última generación calmó los ánimos de los analistas y los líderes de opinión sudafricanos que abogaban por mantener unas fuerzas armadas poderosas para efectos de proyección continental del poder sudafricano (Spence, 2004; Habib, 2009; y Solomon, 2010).

Otro ejemplo destacado de las relaciones asimétricas con el resto de los países de la región se encuentra en la renuencia sudafricana de renegociar la Unión Aduanera de África Austral (Southern African Customs Union, SACU), históricamente favorable en términos comerciales para Sudáfrica. La SACU fue firmada el 11 de diciembre de 1969 entre la República de Sudáfrica (bajo el régimen del *apartheid*), Botswana, Lesotho y Eswatini, con la posterior incorporación de Namibia en 1990. Pocos meses después de la instauración del gobierno de Nelson Mandela, los ministros de Comercio de los países integrantes se reunieron en Pretoria en noviembre de 1994 para renegociar la SACU y hacerla más equitativa. Sin embargo, el gobierno sudafricano prefirió no renegociar las partes que resultaban más favorables a sus industrias, optando por impulsar más bien modificaciones en la estructura de gobierno de la SACU. De hecho, en los años posteriores a esa reunión, Sudáfrica menoscabó los principios de dicha unión aduanera mediante el establecimiento de acuerdos comerciales con otros socios y la abrogación unilateral de medidas que pusieran en jaque su dominio comercial (Habib y Selinyane, 2004).

8. La contradictoria retórica pro-africana

La retórica en favor de la unidad africana de Sudáfrica contrasta con los ataques xenofóbicos que sufren las comunidades migrantes que viven en el país y que provienen de diversas naciones del continente. Siendo Sudáfrica uno de los principales receptores de refugiados en el mundo, así como destino de buena parte de la migración económica africana, se hubiera esperado que las aspiraciones de liderazgo continental tuvieran relación con el tratamiento que el país da a los extranjeros, provenientes de otras partes de África en su mayoría. Sin embargo, la realidad ha sido otra (HRW, 2019).

Los ataques xenofóbicos en contra de migrantes africanos han servido como válvula de escape para calmar las tensiones sociales derivadas de la falta de justicia social y de lucha contra la desigualdad socioeconómica en el país. El maltrato y la explotación de migrantes en Sudáfrica ha estado presente

en prácticamente toda la sociedad, tanto en la comunidad blanca como en la comunidad negra (HRW, 2008). De hecho, la presencia de migrantes y refugiados en Sudáfrica tiene mucha utilidad para la clase dirigente en el país. Si para la elite económica el gran número de extranjeros permite contar con una mano de obra barata, para una parte de la elite política los migrantes y refugiados pueden servir como chivos expiatorios, aligerando los cuestionamientos a la clase política y sirviendo de alivio temporal para las tensiones sociales resultantes de las políticas económicas dominantes.

Esta situación contrasta con la aspiración sudafricana de liderazgo moral en el continente (Mandela, 1993; Sidiropoulos y Hugues, 2004; Sidiropoulos, 2019) e, incluso, podría considerarse como una de las mayores debilidades de Sudáfrica para efectos de influencia continental (Lalbahadur, 2019). No resulta extraño suponer que, para muchos Estados africanos, el asesinato, despojo y expulsión de miles de sus nacionales en Sudáfrica contrasta con el apoyo, el cobijo y la solidaridad de muchos de esos países durante la época del *apartheid* (Hamill, 2018). Sin embargo, en vista de los beneficios que arroja contar con migrantes y refugiados en su país, Sudáfrica parece estar dispuesta a sostener dicha contradicción. Esto explicaría la renuencia de Sudáfrica y demás líderes de SADC por adoptar un marco más apropiado para la gestión migratoria en la región (Maunganidze y Formica, 2018). Parecería que la migración económica hacia Sudáfrica le resulta más redituable que la prosperidad continental.

La otra actitud contradictoria que se advierte al analizar la política exterior sudafricana se relaciona con el posicionamiento de los intereses africanos en los foros regionales y mundiales. En el caso de la UA, el foro continental por excelencia de África, la promoción de los intereses africanos ha ido de la mano de la instauración paulatina de mecanismos de libre mercado para el desarrollo económico continental. A este respecto, una de las iniciativas más celebradas por analistas sudafricanos ha sido el impulso a la NEPAD. Se trata de una iniciativa que contempla erradicar la pobreza, promover el crecimiento económico e impulsar el desarrollo sostenible del continente. Esta iniciativa fue promovida por el entonces presidente sudafricano Thabo Mbeki y por su homólogo nigeriano Olusegun Obasanjo, en 2001.

Siguiendo las líneas principales de la economía de mercado, NEPAD plantea programas de desarrollo en África en temas como gobernanza económica y corporativa, agricultura, infraestructura, educación, ciencia y tecnología, medio ambiente y turismo, entre otros. El éxito mayor de Sudáfrica en relación con NEPAD fue lograr que la UA la integrara como parte de sus

esfuerzos de desarrollo de promoción económica en 2008 (Habib, 2009). Aunque la iniciativa fue muy bien recibida por los países del Norte Global (Sidiropoulos y Hugues, 2004), no ha estado exenta de críticas. Además del proceso poco incluyente que la originó, NEPAD se estableció con un marco de referencia neoliberal, en donde además la mayor responsabilidad recae en los propios países africanos, bajo principios como la interferencia mínima de los estados, la contención del gasto gubernamental y la importancia de los flujos comerciales para promover el desarrollo (Habib, 2009). Así, demandas históricas de países de África como la reducción o condonación de la deuda externa quedaron fuera del discurso oficial de desarrollo de parte de la UA. Asimismo, se dejó de lado la discusión en torno a temas como las desigualdades comerciales, los subsidios y las barreras comerciales. El cada vez mayor cuestionamiento a los mecanismos de libre mercado para impulsar el desarrollo económico en el continente y la mayor inclusión de actores de la sociedad civil explican entonces porqué NEPAD ha ido perdiendo preponderancia dentro de la UA frente a otras iniciativas, como notablemente se puede ver con la Agenda 2063 de la UA.

Curiosamente, mientras el gobierno de Mbeki adoptaba una postura crítica hacia Occidente, el impulso a los mecanismos de corte neoliberal para el continente y para posicionar los intereses de África en el orden mundial fueron muy pronunciados. Para muchos analistas, llamó la atención la postura que adoptó el gobierno de Thabo Mbeki cuando Sudáfrica fue miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (CSONU), en el periodo 2007-2008. Los mayores cuestionamientos vinieron por la decisión de Sudáfrica de no condenar en ese organismo las violaciones a los derechos humanos en Myanmar, Sudán, Irán y Zimbabwe (Habib, 2009; Solomon, 2010). Además, la crisis de gobierno en Zimbabwe en 2008, en la que Sudáfrica adoptó una postura favorable a la no intervención, marcó distancia no solamente con actores internos (parte de la elite económica y buena parte de la sociedad civil sudafricana), sino también con los gobiernos del Norte Global.

Sin embargo, al tiempo que Sudáfrica tenía diferencias con Occidente en aspectos como la defensa de los derechos humanos o la intervención en los asuntos internos de otros países, su agenda de África se impulsaba bajo principios neoliberales (Bond, 2004; Hadebe, 2015). Un buen ejemplo de ello fue la posición adoptada por Sudáfrica en la Conferencia Mundial contra el Racismo, en 2001, oponiéndose a las demandas de reparaciones de la esclavitud, el colonialismo y el *apartheid*, así como en la Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre Financiación al Desarrollo en Monterrey,

México, en 2002, en donde la delegación sudafricana se distanció de los representantes africanos en el tema de la condonación de la deuda, optando por apoyar las posturas de las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Habib y Selinyane, 2004). Estos casos reflejan la posición, por momentos contradictoria, que ha asumido Sudáfrica en diversas circunstancias para posicionar los intereses del continente en los foros internacionales.

Ahora bien, la ambivalencia de la participación de este país reside en que no en pocas ocasiones Sudáfrica ha adoptado posiciones proafricanas y, de hecho, realiza pronunciamientos en los foros internacionales en los que está (Consejo de Seguridad, G20, BRICS) a favor del desarrollo de África y de los países del Sur Global. El carácter contradictorio se observa también en el contenido de esos pronunciamientos y en el contexto en el que se producen. Así, Sudáfrica puede promover iniciativas en el seno de la UA como el Acuerdo Continental Africano de Libre Comercio (African Continental Free Trade Agreement, AfCFTA) y promocionarla como una medida proafricana, sabiendo que las compañías sudafricanas estarán en una posición de ventaja con la entrada en vigor del AfCFTA. En otras palabras, Sudáfrica recurre al multilateralismo como una medida política para obtener ventajas estratégicas en su relación con el resto de África.

Sin embargo, esta defensa de las ventajas de Sudáfrica en el contexto africano no se traduce necesariamente en un mejoramiento de la población. Aunque el ingreso per cápita de la población negra, mayoritaria en el país, ha aumentado en los últimos años, el ingreso de la población blanca también. De este modo, la desigualdad económica, problema que ya era grave al comenzar la democracia en Sudáfrica, aumentó en los años posteriores al fin del *apartheid* (Cook, 2013). A la enorme desigualdad económica en Sudáfrica se agrega el problema del alto desempleo en su población joven. Es cierto que han mejorado notablemente las condiciones socioeconómicas de la población mayoritaria; pero también es cierto que no se ha logrado abatir lo suficiente los grandes problemas de índole socioeconómica que afectan al grueso de los habitantes sudafricanos. En este sentido, no le resulta tan fácil posicionarse como promotor del desarrollo o como ejemplo a seguir para el resto de los países de África (Qobo y Nyathi, 2016). En tales condiciones, la búsqueda de influencia y dominio juega en favor de la elite económica interna.

En el ámbito extracontinental, esta ambivalencia se puede observar en el acoplamiento de Sudáfrica a la economía internacional y, de manera destacada, a las instituciones políticas y financieras mundiales. Aunque

es muy crítica con el Norte Global en lo que respecta a la inequitativa distribución actual de poder mundial, Sudáfrica no ha logrado cuestionar seriamente los fundamentos de dichas estructuras y, aunque ha manifestado sus aspiraciones de cambio en el orden mundial existente, no ha cuestionado el sistema político y económico imperante. En otras palabras, el activismo sudafricano en los foros internacionales y su proyección mediante el bloque BRICS descansan en la misma suposición que tienen los demás miembros del bloque: que los cambios en el orden mundial se producirán sin modificar el sistema capitalista imperante (Cf. Alden y Vieira, 2005). Así, lejos de cuestionar ese orden mundial, las acciones de este grupo de países terminan reforzándolo (Bond, 2015).

9. A modo de conclusión

Hasta aquí se ha señalado el carácter contradictorio de Sudáfrica en lo que respecta a las relaciones exteriores de Sudáfrica con sus vecinos en la región, con el resto de África y con el mundo. Se ha mostrado que Sudáfrica ha gozado de una estabilidad política gracias a la hegemonía del ANC en la arena electoral en el país. Asimismo, los principios de política externa han sido los mismos desde el advenimiento de la democracia; de estos, han destacado principalmente la defensa de la democracia y los derechos humanos, así como la promoción del desarrollo económico y la prosperidad de África.

Sin embargo, se debe hacer una importante precisión con respecto a la trayectoria de las relaciones externas de Sudáfrica desde 1994: La clase dirigente sudafricana no es un ente homogéneo. Por el contrario, su clase dirigente está sumamente dividida en claras líneas raciales. Existe una elite empresarial histórica, blanca, que ha ejercido un dominio durante siglos en la vida económica y política del país (Bond, 2009; Van Buuren, 2017). Pero también existe una elite económica negra, más reciente pero no menos importante, que se ha posicionado como actor relevante de la vida política. No solamente hay diferencias en la composición de la clase dirigente; también las hay en sus intereses. Buena parte de la elite blanca histórica favorece una mayor inserción de Sudáfrica en el comercio internacional con el Norte Global y privilegia el alineamiento sudafricano con Occidente (véase, por ejemplo, Cilliers, 2018). A su vez, la elite negra ha sabido combinar un discurso de desarrollo continental con la proyección de los intereses económicos sudafricanos en África (Conchiglia, 2012; Servant, 2012).

A pesar de las diferencias, ambas partes de la clase dirigente coinciden en el liderazgo que debe asumir Sudáfrica en el continente. La diferencia clave está en la manera en que dicho liderazgo habrá de ejercerse. Para algunos,

la aspiración es que Sudáfrica se convierta en una especie de "nación indispensable" de África (Solomon, 2010; Hamill, 2018; Sidiropoulos, 2019). Para otros, Sudáfrica debe ejercer un liderazgo por medio del ejemplo y de una acción mucho más colaborativa con el resto del continente (Naidu, 2004; Habib, 2009; Qobo y Nyathi, 2016).

A pesar de estos disensos, ha sido posible observar que la política exterior sudafricana ha sido institucionalmente consistente en las arenas en que se involucra. El establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular China en detrimento de Taiwán, otrora aliado estratégico de Sudáfrica, o el mantenimiento de relaciones con Palestina o con la República Árabe Saharaui Democrática, a pesar de la enorme presión de Occidente y de la elite blanca, no han constituido desafíos importantes al poder de la clase dirigente del país. Desde luego, esta consistencia institucional no obsta para que Sudáfrica adopte posiciones contradictorias en otros ámbitos, como se ha visto en el texto. En todo caso, el advenimiento de la democracia no ha puesto en cuestión las estructuras del capitalismo local, sino que sirvió para modificar la composición de la clase dirigente. De ahí que los sucesivos gobiernos sudafricanos hayan adoptado un creciente pragmatismo al servicio de sus intereses nacionales en el escenario continental (Porteilla et al., 2016).

El pronóstico que se ha cumplido en los analistas de la política exterior sudafricana es el de una integración regional y continental bajo hegemonía de Sudáfrica, es decir, la implantación de un proyecto de cooperación e integración basado en los intereses propios y en las aspiraciones a la hegemonía regional (Davies, 1992).

El liderazgo de Sudáfrica en los años siguientes estará íntimamente ligado a las cuestiones más cruciales para los países de África, como democratización y gobernanza, la resolución de los conflictos armados en el continente, la lucha contra el cambio climático y la volatilidad demográfica y migratoria. Este último asunto es importante, debido a que el todavía alto crecimiento demográfico en África podría ralentizar el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones en los años venideros (Leridon, 2015). Sudáfrica es de los pocos países de África que ha llegado a niveles de natalidad semejantes a los de países desarrollados; sin embargo, está por verse si Sudáfrica buscará un liderazgo en la materia dentro del contexto africano. Además, la renuencia de la clase dirigente sudafricana por impulsar políticas decididas para reducir la huella ecológica per cápita, disminuir la emisión de gases de efectos invernadero y combatir así el calentamiento global solamente servirá para reforzar a mediano y largo plazo los patrones actuales de migración africana. La resistencia sudafricana por reducir la utili-

zación de carbón en su generación eléctrica o invertir en transporte público, por ejemplo, explican que sus esfuerzos por combatir el cambio climático mundial todavía son insuficientes, incluso muy por detrás de otros países africanos (Climate Action Tracker, 2019). Por ese motivo, la manera en que Sudáfrica atienda o responda a esas problemáticas de alcance continental definirá el futuro de su política exterior.

Referencias

Alden, C., & Vieira, M. A. (2005). The new diplomacy of the south: South Africa, Brazil, India and trilateralism. *Third World Quarterly*. *26*(7), pp. 1077-1095.

Bond, P. (2004). *Talk left, walk right: South Africa's frustrated global reforms*. Pietermaritzburg: UKZN Press.

Bond, P. (2009). In power in Pretoria? Reply to R. W. Johnson. *New left review. 58*, pp. 77-88.

Bond, P. (2015). BRICS and the sub-imperial location. En P. Bond & A. Garcia (Eds.), *BRICS. An anti-capitalist critique*. London: Pluto Press, pp. 15-26.

Cilliers, J. (2017, junio 8). Life beyond BRICS? South Africa's future foreign policy interests. *ISS Africa*. Recuperado de https://issafrica.org/research/southern-africa-report/life-beyond-brics-south-africas-future-foreign-policy-interests

Climate action tracker (2019, junio 17). South Africa country profile. *Climate action profile*. Recuperado de https://climateactiontracker.org/countries/south-africa/

Conchiglia, A. (2012). Cette Afrique du sud influente mais divisée. En *L'Atlas mondes émergents*. Paris : Le Monde diplomatique, pp. 112-113.

Cook, N. (2013). *South Africa: politics, economy, and U.S. relations* (Congressional Report N.º R43130, p. 31). Recuperado de https://fas.org/sgp/crs/row/R43130.pdf

Davies, R. (1992). Economic growth in a post-apartheid South Africa: Its significance for relations with other African countries. *Journal of contemporary african studies*, *11*(1), pp. 51-71.

Habib, A. (2009). South Africa's foreign policy: Hegemonic aspirations, neoliberal orientations and global transformation. *South African journal of international affairs*, *16*(2), pp. 143-159.

Habib, A., & Selinyane, N. (2004). South Africa's foreign policy and a realistic vision of an African Century. En E. Sidiropoulos (Ed.), *Apartheid past, renaissance future. South Africa's foreign policy: 1994-*

2004. Johannesburg: The South African Institute of International Affairs, pp. 49-60.

Hadebe, S. (2015). *South Africa's post-apartheid foreign policy towards southern Africa, 1994-2014: Partner or hegemon?* University of KwaZulu-Natal, Pietermaritzburg.

Hamill, J. (2003). A disguised surrender? South Africa's negotiated settlement and the politics of conflict resolution. *Diplomacy & Statecraft. 14*(3), pp. 1-30.

Hamill, J. (2018, febrero 22). Why SA struggles to lead in Africa. *Politicsweb.* Recuperado de https://www.politicsweb.co.za/opinion/why-sa-struggles-to-lead-in-africa

Holden, P. (2008). *The arms deal in your pocket*. Johnnesburg: Jonathan Ball Publishers.

Human Rights Watch (2007, febrero 28). South Africa: Migrants abused by officials and farmers. Recuperado de https://www.hrw.org/news/2007/02/28/south-africa-migrants-abused-officials-and-farmers

Human Rights Watch (2019, abril 15). South Africa: Attacks on foreign nationals. Recuperado de https://www.hrw.org/news/2019/04/15/south-africa-attacks-foreign-nationals

Johnson Likoti, F. (2007). The 1998 military intervention in Lesotho: SADC peace mission or resource war? *International Peacekeeping*, *14*(2), pp. 251-263. Recuperado de https://doi.org/10.1080/13533310601150875

Lalbahadur, A. (2019, mayo 27). Xenophobia erodes South Africa's leadership potential. *SAIIA*. Recuperado de https://saiia.org.za/research/xenophobia-erodes-south-africas-leadership-potential/

Landsberg, C., & Habib, A. (2003, agosto). *Hegemon or pivot? Debating South Africa's role in Africa*. Presentado en centre for policy studies, Johannesburg. Recuperado de https://sarpn.org/documents/d0000620/P611-Pivotalstate.pdf

Leridon, H. (2015, noviembre). L'Afrique, énigme démographique. *Le Monde diplomatique*, 12.

Mabula, R. (2018, mayo 18). Whose water is it anyway? *Curiosity, Issue.* Recuperado de https://www.wits.ac.za/curiosity/stories/whose-water-is-it-anyway.html

Mandela, N. (1993). South Africa's future foreign policy. *Foreign affairs*. *72*(5), pp. 86-97.

Maunganidze, O. A., & Formica, J. (2018, noviembre 14). Freedom of movement in Southern Africa: A SADC (pipe)dream? *ISS Africa*. Recuperado de https://issafrica.org/research/southern-africa-report/freedom-of-movement-in-southern-africa-a-sadc-pipedream

Naidu, S. (2004). South Africa and Africa: Mixed Messages? En E. Sidiropoulos (Ed.), *Apartheid past, renaissance future. South Africa's foreign policy: 1994-2004*. Johannesburg: The South African Institute of International Affairs. pp. 35-48.

Polakow-Suransky, S. (2010). *The unspoken alliance. Israel's secret relationship with apartheid South Africa*. Capee Town: Jacana.

Porteilla, R., Hayem, J., Séverin, M., & Dika, P.-P. (2016). *Afrique du Sud. 20 ans de démocratie contrastée*. Paris: Editions L'Harmattan.

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

Robert, A.-C. (2012, diciembre). Impériale Afrique du Sud. *Le Monde diplomatique*, 14.

Schoeman, M., & Alden, C. (2003). The hegemon that wasn't: South Africa's foreign policy towards Zimbabwe. *Strategic review for Southern Africa. 25* (1), pp.1-20.

Servant, J.-C. (2012). L'influence de l'Afrique du Sud contestée. En *L'Atlas Un monde à l'envers*. Paris : Le Monde diplomatique, pp. 112-113.

Sidiropoulos, E. (2019, abril 26). Views on South Africa's contribution to global affairs over the last 25 years. *SAIIA*. Recuperado de https://saiia.org.za/research/views-on-south-africas-contribution-to-global-affairs-over-the-last-25-years/

Sidiropoulos, E., & Hughes, T. (2004). Between democratic governance and sovereignty: The challenge of South Africa's Africa policy. En E. Sidiropoulos (Ed.), *Apartheid past, renaissance future. South Africa's foreign policy: 1994-2004*. Johannesburg: The South African Institute of International Affairs, pp. 61-84.

Solomon, H. (2010). South Africa in Africa: A case of high expectations for peace. *South African journal of international affairs. 17*(2), pp.131-147.

Spence, J. (2004). South Africa's foreign policy: Vision and reality. En E. Sidiropoulos (Ed.), *Apartheid Past, Renaissance Future. South Africa's Foreign Policy: 1994-2004.* Johannesburg: The South African Institute of International Affairs, pp. 35-48.

Van Buuren, H. (2017). *Apartheid guns and money: A tale of profit*. Auckland Park: Jacana.

Williams, C. (2018, octubre 4). Mandela and military force: The moment dictated the means. SAIIA. Recuperado de https://saiia.org.za/research/remembering-the-moment-that-sa-soldiers-marched-into-lesotho/