

GEIC



GRUPO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEOS

RESUMEN

El presente ensayo se encuadra en las estrategias multilaterales desarrolladas por Sudáfrica durante los últimos años para convertirse en un líder regional de influencia global. Una idea repercute en las acciones con respecto a su política exterior: Pretoria se encuentra intentando llenar las lagunas, en su desfase entre un discurso centrado en la estabilidad regional, la paz y la seguridad internacionales y, por otro lado su aún deficiente capacidad real de acción. El escrito hace referencia a dos estrategias básicas de posicionamiento global: la cooperación Sur-Sur con Brasil e India y el rol del país en Naciones Unidas, para tratar de resolver a la pregunta sobre qué espera la Comunidad Internacional de Sudáfrica hoy.

GRUPO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEOS

¿Qué se espera de Sudáfrica?

Raúl Ignacio Romanutti¹

Sudáfrica ha mantenido, desde finales de la década de los '90, una política exterior que combina un discurso conciliador al respeto por la democracia y los derechos humanos con acciones particulares que provocan confusión en la Comunidad Internacional. En un célebre escrito, Alexander Wendt (2005) explica que de todas las estructuras que conforman un ente estatal (material, ideal y de intereses) la estructura ideal es muchas veces predominante en el estudio de las formas en que las identidades "confeccionan" los intereses de los Estados; esta parte de las estructuras sociales es definida como *distribución de conocimiento*: las formas en que los discursos son distribuidos puede ser la llave para la comprensión de cómo los Estados soportan situaciones internacionales y definen su identidad nacional. Los discursos compartidos

¹ El autor se encuentra cursando las últimas materias de la Licenciatura en Relaciones Internacionales (UCC), y se desempeñó como interprete en el sur de África (NOMAD).

entre las Comunidades mayoritarias de los países cumplen aquí un rol predominante: podría incluso sostenerse que existe en la Comunidad Internacional un conocimiento compartido que condiciona las formas de actuación de los Estados. En el mismo sentido, la macro-estructura condiciona la actuación de los entes estatales y la identidad nacional supone un discurso que la mayoría de las comunidades comparten.

En las últimas décadas de la historia de la Comunidad Internacional, las capacidades reales de los Estados se han transformado y los líderes han sido testigos de la lenta declinación de superpotencias que han dejado un vacío de poder tendiente a ser ocupado por nuevos actores, adicionando a estas tendencias las formas de relacionamiento anárquicas en el actual sistema internacional (no existen organismos supranacionales que puedan obligar a cumplir determinadas disposiciones acordadas). Cuando las potencias ven vulneradas sus capacidades, tienden a la cooperación para la solución de los nuevos problemas de agenda: es aquí donde las potencias medias y emergentes surten un efecto conciliador en la política internacional: redefiniendo el concepto de anarquía.

Sudáfrica ha sido considerada, luego de 1994 (especialmente desde finales del siglo XX) una posible potencia con capacidades no sólo articuladoras en el ámbito global, sino pacificadora en el sistema regional africano, pero ¿cuáles son las capacidades de Pretoria en su accionar para la estabilidad del continente negro?, ¿son sus capacidades reales o sólo percepciones de su gobierno?

De manera general, una Potencia Regional Pacificadora es definida como aquel Estado capaz de proyectar poder militar en su región de influencia como así también poder político, aunque se le atribuye la intención de proyectar poder de manera global (Torres Salcedo, 2007: 2). La estrategia sudafricana se ha caracterizado en los últimos años por su habilidad para articular diferentes foros de negociación en diversos tópicos, algo muy cercano a una combinación de la diplomacia multilateral y el poder contextual dentro de su cinturón de influencia.

Aunque su desarrollo económico es preponderante para el continente, Sudáfrica aun no tiene un rol establecido y claro en cuanto a su papel en la región. En general, el rol de Pretoria se define más por sus acciones concretas que por sus políticas a mediano y largo plazo en la estabilidad social y económica del sur de África: desde las modificaciones de su política exterior a mediados de la década de los '90, ha tratado de desarrollar un conjunto de medidas expresadas en la retórica de la identidad nacional: la promoción de la paz y la seguridad para la prevención de conflictos en el continente, el alivio de la pobreza y las desigualdades sociales y la consolidación de las

democracias nacionales, en especial en el África austral. Sin embargo, sus medidas de política exterior no han dejado de contener incoherencias en cuanto al relacionamiento con determinados gobiernos: mientras se postulaba como un claro defensor de la democracia y la transparencia institucional, por ejemplo, Mbeki apoyó las sucesivas presidencias de Robert Mugabe en Zimbabwe, denunciado por la Comunidad Internacional por su falta de transparencia en el proceso de comicios y por las sospechas de violación a los derechos humanos y la restricción a la libertad de prensa.

A pesar de ello, y junto a su retórica de cooperación, Pretoria ha hecho uso de los foros multilaterales que han sido constituidos en los últimos años (en especial en lo que refiere a la Cooperación Sur-Sur) y en organizaciones intergubernamentales de mayor envergadura como Naciones Unidas (en su lucha por la reforma de la carta y el ingreso permanente al Consejo de Seguridad) para posicionarse como actor clave en la toma de decisiones: Sudáfrica ha visto en los organismos internacionales la posibilidad de acumular poder de manera pragmática.

El IBSA y las nuevas potencias emergentes

Durante su presidencia, Thabo Mbeki se encargó de poner en práctica nuevas formas de cooperación entre los que se denominan "países ballenas"²: nació así la alianza con Brasil e India para lograr un impacto que aventajara su posición en la Comunidad Internacional.

Mediante la Declaración de Brasilia se formalizó el Foro de Diálogo IBSA para la cooperación sectorial y global (Lea John de Sousa, 2007: 3), que en su artículo noveno señala la necesidad de cooperación trilateral como una herramienta de relevancia principal para la promoción del desarrollo social y económico, como así también en materia científica y tecnológica (IBSA, 2003). Hacen notar de igual manera, su preocupación por el aumento de la vulnerabilidad de los países subdesarrollados en cuanto a la liberalización comercial y las fluctuaciones de los precios internacionales de commodities.

En la Declaración, la postura de los tres Estados es clara: la promoción del liderazgo regional en sus respectivas áreas de influencia, estableciéndose como

² Entendidos como Estados con altos índices demográficos, territoriales y grandes reservas de recursos naturales estratégicos pero a su vez, con altas tasas de desigualdad poblacionales. Son las llamadas "potencias medias" y se consideran imprescindibles en el sistema internacional para la lograr la cooperación en temas de agenda; han sido considerados en los últimos años como los activadores de la diplomacia multilateral y de nuevas formas de consenso y entre ellos se incluyen a India, China, Rusia, Brasil y en menor medida Sudáfrica.

abanderados de las regiones vecinas para el funcionamiento de un bloque que logre mayor presión en la escena internacional. Sin embargo, los desafíos son grandes para Sudáfrica, enmarcada en conflictos que necesitan de su actuación y de la aprehensión de los costos que conlleva convertirse en líder regional.

Necesariamente, dentro de los diversos ámbitos de colaboración, el energético se posiciona como el sector estratégico por excelencia para las nuevas potencias emergentes: muchas de ellas con déficits energéticos crónicos, y un probable aumento de la demanda de energía dadas las tasas de crecimiento de sus estructuras económicas, por lo que las energías alternativas se transforman en un tema pendiente e importante. Como explica Lea John de Sousa, "La cooperación trilateral en el sector energético tiene mucho potencial a largo plazo, especialmente para fomentar el desarrollo y la difusión de energías renovables. India, Brasil y Sudáfrica poseen las condiciones óptimas para desarrollar energía solar [...]. Aparte de la energía solar, el producto energético más interesante para el IBSA actualmente es el etanol. Brasil es líder mundial en el uso de etanol para sustituir derivados del petróleo. También India y Sudáfrica fabrican y usan este tipo de alcohol como combustible desde hace algunos años, pero en cantidades menores" (Lea John de Sousa, 2007: 6).

La cooperación en materia energética de estos tres países con grandes reservas naturales abre las puertas a un despegue seguro en esta área, basado en la integración de corredores interoceánicos y la innovación tecnológica. Sin embargo, este sector es tal vez el que mayor repercusión y beneficios pueda tener en el diálogo IBSA, dadas sus estructuras económicas similares que hasta la actualidad dificultan una cooperación realmente profunda en materia comercial, lo que ha repercutido decididamente en la profundización de las relaciones y su reemplazo por nuevas formas de integración multilateral. IBSA aun necesita de varias modificaciones si quiere funcionar para promover el aumento de influencia de estos tres Estados en la escena global, sin embargo se ha consolidado como un buen punto de partida para convertirlos en motores para el desarrollo.

Pretoria y Naciones Unidas

El objetivo de la paz y seguridad internacionales ha estado en la agenda sudafricana desde el fin del Apartheid como un claro ejemplo de la retórica de las sucesivas administraciones, pero también como un instrumento para mantener la

estabilidad en el África austral intentando incrementar los flujos comerciales entre fronteras y disminuyendo el flujo migratorio hacia territorio sudafricano.

En este sentido, las misiones de paz (no sólo de las Naciones Unidas sino también de las organizaciones regionales) se han manifestado como una herramienta para el control de la institucionalidad en los países en donde Sudáfrica mantiene intereses claros para el control de la región, presionando a su vez para modificar la distribución de poder en la ONU, que debiera representar a las nuevas estructuras de las relaciones internacionales.

En este sentido, la promoción continua de una reforma del Consejo de Seguridad es una de las prioridades en la política exterior sudafricana, apoyado por sus aportes en las Misiones de Burundi y República Democrática del Congo. La propuesta sudafricana de reforma del Consejo de Seguridad consistía en que África debía "estar íntegramente representada en el Consejo de Seguridad por ser éste el principal órgano de toma de decisiones en la ONU en materia de paz y seguridad internacional, de ahí que debía tener derecho a no menos de dos puestos permanentes y cinco no permanentes, con todas las prerrogativas y derechos del caso, incluyendo el derecho al veto, aún cuando la Unión Africana (UA) estaba en contra de tal mecanismo por considerarlo antidemocrático. Los países africanos, además, serían escogidos por la UA, dada su importancia como mecanismo de integración en el continente" (Torres Salcedo, 2008: 19).

La propuesta presentada por Pretoria tenía el objetivo claro de acrecentamiento de poder en el ámbito global con costos mínimos. Sin embargo, la obstaculización por parte de otros Estados del continente que tenían iguales intereses (como Nigeria) así como la oposición de las potencias permanentes del Consejo frente a la reforma de la carta, renovaron el sentido de discusión en torno al liderazgo potencial de Sudáfrica en la Unión Africana.

¿Qué se espera de Sudáfrica?

Como potencia democrática y a la vez democratizadora, Sudáfrica propone un juego en el que la combinación de institucionalidad y políticas para el desarrollo son congruentes. Sin embargo, la administración de Zuma se enfrenta hoy a determinados problemas internos que debe hacer frente si quiere ser percibida como un potencial líder regional con influencia global: altas tasas de desigualdad, pobreza, los problemas sanitarios y la xenofobia; a los que se le adicionan costos por querer jugar un rol de

potencia que suponen no sólo el precio de aportaciones a las misiones de paz sino asumir el rol de solucionador de los obstáculos a un mercado africano más integrado y a un diálogo político claro y sin contradicciones en lo que refiere al respeto de los derechos humanos en sus Estados vecinos.

La retórica del liderazgo (con altas características de un Panafricanismo renovado) ha servido a Sudáfrica para posicionarse frente a la Comunidad Internacional como un guía innato sobre su región de influencia, pero el desfasaje entre la estructura ideal (la percepción del Estado) y la material (su capacidad real de acción) aun dejan grandes lagunas por resolver. Los casos de IBSA y la posición activa en Naciones Unidas muestran algunas opciones en orden a aclarar los puntos vacíos en esta desvinculación entre el discurso del gobierno y sus acciones concretas. Así y todo, Pretoria aun debe hacer frente a los problemas de inestabilidad internos para resolver cuestiones externas, que mejoren su rol en la solución de conflictos interestatales y promuevan una verdadera cooperación interregional.



BIBLIOGRAFÍA

- IBSA India-Brasil-South Africa website, 2010. [En línea] Disponible en: <http://ibsa.nic.in/index.html>
- Lea John de Sousa, S., 2007. India, Brasil, Sudáfrica (IBSA) ¿un nuevo tipo de multilateralismo interregional del Sur?, *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior FRIDE*, [en línea] Disponible en: [www.fride.org/publicacion/154/india,-brasil,-sudafrica-\(ibsa\)-%C2%BFun-nuevo-tipo-de-multilateralismo-inter-regional-del-sur](http://www.fride.org/publicacion/154/india,-brasil,-sudafrica-(ibsa)-%C2%BFun-nuevo-tipo-de-multilateralismo-inter-regional-del-sur)
- Steinberg, F., 2008. Cooperación y conflicto en las relaciones económicas internacionales, *Revista Española de Ciencia Política*, 18, pp. 149-176.
- Torres Salcedo, J., 2010. Análisis de Sudáfrica como potencial regional pacificadora, durante el gobierno de Thabo Mbeki desde 1999 hasta Junio de 2008. *Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Relaciones Internacionales*, Bogotá, [en línea] Disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/1860/1/1020724656-2010.pdf>
- Wendt, A., 2005. La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 1, [en línea] Disponible en: www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=RelacionesInternacionales&page=article&op=view&path%5B%5D=6
- Zuma, J.G., 2010. State of the Nation Address By His Excellency JG Zuma, President of the Republic of South Africa, at the Joint Sitting of Parliament, Cape Town; 10 de Febrero de 2010, [en línea] Disponible en: <http://www.info.gov.za/speeches/2010/10021119051001.htm>