

LA POLÍTICA EXTERIOR SUDAFRICANA DESPUÉS DE MANDELA

GREG MILLS¹

Nelson Mandela, el primer líder democráticamente elegido de Sudáfrica, dejó su cargo después de las elecciones generales de junio de 1999. La conclusión de la Presidencia de Mandela –que marcó una época– es un momento oportuno para examinar los desafíos y logros de la política exterior sudafricana, y para determinar el rol futuro que podría cumplir la República

CINCO LECCIONES Y LOGROS

– La normalización de las relaciones no ha significado necesariamente que éstas sean de carácter preferencial.

No ha sido tan fácil como se esperaba capitalizar la buena voluntad resultante del fin del *apartheid*. En el nuevo gobierno, muchos aparentemente subestimaron el desafío de transformación de un movimiento de liberación en un gobierno, así como las reglas de aritmética y geografía que rigen para los estados “normales”. El fin del *apartheid* dio a Sudáfrica –y particularmente al Presidente Mandela– cierta estatura moral en la comunidad internacional, pero esto no se ha traducido en condiciones preferenciales para el comercio en la medida que se esperaba, ni ha aliviado las restricciones que afectan la conducta de un Estado situado en una posición intermedia en la estratificación internacional.

– Se subestimaron las dimensiones del desafío burocrático.

Desde el anuncio del ex Presidente F.W. de Klerk que levantó las prohibiciones que pesaban sobre el Congreso Nacional Africano (CNA) y otros movimientos anti-*apartheid* y liberó a Nelson Mandela, el gobierno ha expandido sus misiones diplomáticas de menos de 30 a más de 90 en la actualidad. Desde 1990, se han establecido relaciones, o se ha elevado el nivel de las relaciones, con más de 70 países.

1 El Dr. Greg Mills es Director del *South African Institute of International Affairs* con sede en la Universidad de Wits en Johannesburgo; también es coautor del libro *Peace Operations in Africa*.

Este proceso también ha involucrado la integración de 1.900 funcionarios del antiguo Department of Foreign Affairs (DFA) con 140 integrantes de los movimientos de liberación, incluyendo el CNA, y con 415 funcionarios de los antiguos "homelands", nominalmente independientes, Transkei, Bophuthatswana, Venda y Ciskei. Posteriormente, se redujo el tamaño del DFA, que hoy tiene menos de 1.900 funcionarios. El proceso ha comprendido el establecimiento de nuevos estilos diplomáticos, considerando que la diplomacia de la Sudáfrica blanca estaba principalmente orientada a prevenir y compensar los efectos del aislamiento, mientras que el CNA, hoy en el poder, procuraba intensificar el boicot y la campaña de sanciones, dentro de la campaña para terminar con el *apartheid*.

- En África, el beneplácito otorgado a la participación sudafricana no ha sido unánime.

Las relaciones de Pretoria con los otros 13 estados miembros del South African Development Community (SADC) históricamente suelen ser difíciles. Debido a su posición dominante económica, política y militar, muchas veces se ha esperado que Sudáfrica asuma una posición de liderazgo en las políticas regionales (lo que no debería sorprender), pero, por otra parte, Sudáfrica ha sido blanco de críticas debido a la percepción de su hegemonía. Estas percepciones de dominación por parte de Pretoria se han visto complicadas por el dinámico rol de las empresas sudafricanas en la explotación de sus ventajas comerciales naturales al operar en su patio trasero africano. Libre de las restricciones del *apartheid*, el comercio de la Unión Aduanera Sudafricana (South African Customs Union, SACU) aumentó en el período 1988-97 de R 3.000 millones a R 21.000 millones. El producto de la economía sudafricana ya es cuatro veces superior a la suma de todos los demás estados del SADC.

-La reconciliación entre los impulsos ideológicos y las realidades prácticas es un asunto complejo.

En el ámbito de las políticas públicas, el CNA ha adoptado estrategias que buscan el crecimiento en el largo plazo y la estabilidad político-social en Sudáfrica. Ha hecho esto en parte a través del desarrollo de relaciones existentes y de nuevas relaciones de comercio e inversión. Al mismo tiempo, ha intentado promover principios de derechos humanos y democratización junto con la necesidad de estructurar una relación de mutuo beneficio con África, especialmente sus vecinos sudafricanos, y de consolidar vínculos con el mundo en desarrollo o el mundo no alineado.

Este ejercicio de equilibrismo encuentra buenos ejemplos en la disposición negativa de Pretoria a la venta de armas a países o regiones en conflicto, y en sus relaciones con los llamados estados parias. Aunque demuestra sensibilidad a los efectos de las exportaciones de armas, Pretoria no ha sido lenta en advertir su importante valor económico y de política exterior. El imperativo más amplio de asegurar el crecimiento económico interno ha coincidido a veces con la necesidad percibida de superar los desequilibrios de la política exterior del pasado a través de un mayor énfasis, por ejemplo, en las relaciones con el bloque árabe y en las relaciones con Cuba. Esto explica las discutidas ventas de armas a Siria y Arabia Saudita.

– Los roles del gobierno, del Ejecutivo y del partido han tendido a confundirse.

La imagen de sí mismo que ha promovido el CNA como guardián moral de Sudáfrica tiene el efecto de confundir, *acaso de manera deliberada*, la crítica de los logros del gobierno con una censura de la lucha por la liberación. Igualmente, en sus relaciones exteriores el gobierno aparentemente ha tenido problemas para salirse del contexto de su historia de luchas. Se ha sentido más a gusto con aquellos que considera sus aliados tradicionales, *partidos percibidos en general como de tendencia socialdemócrata*, como los laboristas de Tony Blair y los demócratas de Bill Clinton. En las relaciones entre Estados Unidos y Sudáfrica, esto ha llevado a acentuar las vinculaciones entre los poderes ejecutivos, en detrimento de la consideración diplomática sudafricana del Congreso. La falta de distinción entre las esferas del partido y del gobierno se ha ejemplificado a través del supuesto uso de visitas oficiales para reunir fondos destinados al CNA. La consistente *negativa* del Presidente Mandela a responder preguntas parlamentarias sobre este tema ha alimentado estas versiones.

CINCO DESAFÍOS Y TENDENCIAS PROBABLES

– El fin de la luna de miel de Mandela y la importancia del éxito en el país.

Se reconoce generalmente el hecho de que, en el futuro, Sudáfrica ya no gozará de la luna de miel que brindaron los años de Mandela. En la medida que Sudáfrica se convierte *–aunque lentamente– en un país más, situado en un continente que representa poco más del dos por ciento de la producción mundial*, Pretoria tendrá que basar sus acciones en sus actuales fortalezas más que en su historia anti-*apartheid*. Deberá focalizarse en su rol regional y, sobre todo, en los aspectos positivos de su organización interna *–la naturaleza no beligerante y sana de su democracia, una infraestructura financiera y económica altamente desarrollada, y un entorno de políticas favorable y seguro*. La clase de gobierno y de sociedad que emerja en el periodo post-Mandela será el criterio clave para la extensión, carácter y éxito de las relaciones exteriores de la República.

– Establecimiento e implementación de prioridades de política exterior.

Al llegar el nuevo milenio, Sudáfrica enfrenta diversos desafíos inmediatos en su política exterior. Estos incluyen la conclusión del varias veces postergado Acuerdo de Libre Comercio y Desarrollo con la Unión Europea (UE), y la conclusión de los términos y del procedimiento conducentes al establecimiento del Área de Libre Comercio de la SADC.

– Economías presupuestarias y políticas de personal.

Sudáfrica se encuentra obligada a priorizar la representación en el exterior y a efectuar ahorros. El presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores enfrenta reducciones en términos reales de casi una cuarta parte entre 1998 y 2001, en circunstancias que existe la necesidad de abrir nuevas misiones en lugares claves como Shanghai, Jamaica, Vietnam, Nueva Zelandia y Filipinas.

– Una nueva articulación entre comercio y diplomacia.

Se requiere una relación cooperativa entre el servicio exterior y otras áreas del gobierno, particularmente las competentes en las áreas de comercio internacional e inversiones. Por ejemplo, considerando la importancia central de los problemas comerciales para la diplomacia internacional, así como las crecientes vinculaciones entre las políticas externas e internas, se estima que ya debería haberse realizado la fusión de las ramas diplomáticas del DFA sudafricano con el Departamento de Comercio e Industria (DTI).

– La priorización de África.

El Presidente Thabo Mbeki ha declarado que la pretensión básica de la política exterior de Sudáfrica es asegurar las condiciones necesarias para un "Renacimiento Africano" por medio del "establecimiento de democracias genuinas y estables en África, las que permitirán el florecimiento de sistemas de gobierno." Sin embargo, ante las crecientes dimensiones de los dramas continentales en Angola, el Congo, Sierra Leona y otros países, falta claridad acerca de cómo se podría dar un concepto comprensible o un significado práctico a este renacimiento.

En este sentido, el buen gobierno, elemento central de la visión del Renacimiento Africano, deberá comprender la implementación de buenas políticas. Estas incluyen la liberalización del comercio y la privatización de la industria, el cierre de la brecha tecnológica, la creación de un sector estatal eficiente, el control de la corrupción y la instauración de un sistema de controles y equilibrios del poder del Ejecutivo. La participación del sector privado deberá ser incentivada a través de la desregulación y la privatización.

En este ámbito, los logros de Sudáfrica en la tarea de enfrentar los problemas nacionales se ven como un modelo a ser seguido por el resto del continente. En este sentido, el Renacimiento Africano está implícito en su estrategia de política exterior.

DANDO SOLIDEZ A LA POLÍTICA EXTERIOR SUDAFRICANA EN ÁFRICA

Se ha esperado que, bajo el liderato del Presidente Thabo Mbeki, Sudáfrica haría de África el foco de su política exterior en procura de un renacimiento africano.

Esta tarea no se cumple de la noche a la mañana. El continente no solamente ha estado sujeto a 40 años de mal gobierno post-colonial y a la consiguiente inestabilidad. En la segunda mitad de la presente década, se ha conformado un arco de crisis desde Sudán en el Este hasta Sierra Leona en el Oeste, el que abarca en Sudáfrica desde Angola, pasando por la República Democrática del Congo (RDC), alcanzando hasta los Grandes Lagos.

Pero, como se había anticipado, los primeros 100 días del gobierno de Mbeki se han caracterizado por un fuerte énfasis en las relaciones regionales. En este campo, la Canciller Nkosazana Dlamini-Zuma ha tenido cierto éxito en presionar a los bandos que libran una guerra interna en el Congo, convenciendo finalmente a todos los rebeldes a firmar un acuerdo embrionario de paz.

Este paso podría ser el primer hito necesario en el camino hacia la paz en el mayor y probablemente el más dividido de los 54 estados africanos, pero todavía queda un largo

trecho por recorrer para consolidar la paz, instaurar la democracia y llegar al objetivo de tener un buen gobierno. Cabe agregar además que la paz en la RDC depende del logro de acuerdos políticos comprensivos en otras partes de la región, especialmente en Ruanda y Uganda, además de Angola. Por lo menos por ahora, tales acuerdos son muy improbables, si se toman en cuenta, por una parte, las profundas divisiones derivadas del genocidio de Ruanda en 1994 y, por otra, la lucha que se sigue librando en Angola entre la UNITA de Jonas Savimbi y el MPLA de José Eduardo dos Santos.

Pero lo que se espera es que ahora Sudáfrica volverá sus energías diplomáticas hacia Angola, en un esfuerzo para construir bases internas y lograr el apoyo internacional para una solución negociada. Pero este problema es aún mucho más difícil de resolver que el mismo problema de la RDC.

Luanda percibe a Pretoria como favorable a UNITA –al parecer, principalmente, por las reuniones del entonces Presidente Mandela con Savimbi. Y, a diferencia del Congo, en que el peso de la opinión internacional apoyaba un arreglo, no existe un consenso de este tipo para forzar a las partes beligerantes a la mesa de negociaciones. Las percepciones de Angola siguen estando distorsionadas por una irracional dramatización moralista entre las fuerzas del bien (el MPLA) contra los “tipos malos” (UNITA).

En realidad, la responsabilidad de perpetuar el conflicto es de los elementos de línea dura en ambos lados. Y el mundo se ha cansado tanto de las escenas africanas de sufrimiento como también de la incapacidad de sus dirigentes de aceptar su responsabilidad y hacer la paz. En Angola esto ha sido exacerbado por la facilidad con que los líderes han adquirido riquezas obscenas a expensas de su pueblo de 11 millones de personas.

De hecho, este estado lusoparlante se ha convertido en una “emergencia olvidada”, que apenas concita atención en la comunidad internacional, a pesar de que este año ha generado más refugiados que Kosovo. Las condiciones de mal gobierno de 30 años de conflicto civil y regional permiten que los ingresos provenientes del petróleo y los diamantes sean gastados en armas o desviados a cuentas bancarias en el extranjero. Desde 1992, ambos lados han malgastado US\$ 7.000 millones en armas. Esto en circunstancias que sólo un 32% de la población tiene acceso a agua potable, la expectativa de vida al nacer es de sólo 46 años, y el ingreso anual per cápita de US\$ 260 en 1997 ha venido disminuyendo un 10% promedio anual desde 1990.

Si África quiere gozar de asistencia de la comunidad internacional, tiene que poner fin por sí misma a lo que el Secretario General de la ONU describe como la “cultura de la impunidad”, que mueve tanto a los gobiernos ineficientes e ilegales como las agendas económicas de las guerras civiles.

Si bien la Canciller Zuma –cuya designación causó sorpresa e incluso fue un “shock” para la mayoría de los observadores– ha tenido cierto éxito en el Congo, sus esfuerzos diplomáticos en África deberán ser en último término respaldados por la capacidad de Sudáfrica de pasar de las palabras a los hechos. En el largo plazo, este paso se basa en la creación de condiciones necesarias para atraer inversión e incluye especialmente el respeto del imperio de la ley. En el corto plazo, se requiere contribuir a las misiones de mantenimiento de la paz, especialmente en ausencia de compromisos occidentales en este sentido. Pero los recursos de que dispone Sudáfrica para las operaciones de paz, tanto humanos como materiales, son sumamente limitados.

Por ejemplo, solamente una semana después del anuncio de un programa de armas para la Fuerza Nacional de Defensa de Sudáfrica por un total de R 22.000 millones, la Fuerza Aérea realizó una demostración pública de armamentos en la base aérea Hoedspruit. Se lanzaron bombas guiadas por radar, el helicóptero Rooivalk y el avión de combate Cheetah realizaron acrobacias aéreas, se dispararon cohetes y se esparcieron bombas de racimo. Sin embargo, tras esta impresionante demostración de poderío aéreo se esconden problemas de personal, los cuales, en otro sentido, también son revelados por el incidente en Tempe. La Fuerza Aérea hoy tiene solamente siete pilotos para sus 38 Cheetah, y la mitad de los pilotos requeridos por sus 20 helicópteros Dryx basados en Louis Trichardt.

Problemas similares son evidentes en la Armada sudafricana, que pronto debe recibir cuatro corbetas y tres nuevos submarinos. Las corbetas darán a la Armada una capacidad de patrullaje muy superior a la actual, pero podrían faltar las tripulaciones entrenadas para operarlas. Entre las funciones altamente especializadas, la dotación de ingenieros en 1998 era solamente de dos tercios de la existente hace cinco años. Cerca de 55 oficiales de combate se han retirado del servicio en el último año.

Kofi Annan ha observado que si los africanos "recibieran el apoyo internacional que está recibiendo actualmente el pueblo de Kosovo, África tendría una oportunidad real de resolver sus problemas." Este fue, esencialmente, el mismo mensaje que el Presidente Mbeki predicó en su discurso a la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de septiembre, abogando por una mayor representación de los países en desarrollo así como por un mayor rol de estas entidades en la superación de los conflictos. Pero la asistencia externa es solamente una parte de los ingredientes necesarios. La realidad del orden global contemporáneo es que África tendrá que romper por sí misma el ciclo de violencia y mal gobierno.

DE BERLÍN A BERLÍN Y NUEVAMENTE DE REGRESO

Han transcurrido 115 años desde que la Conferencia de Berlín dividiera arbitrariamente nuestro continente entre las 14 potencias coloniales, estableciendo las bases del estado africano moderno a través de la consolidación étnica. Pero, al gobernar por medio de la división, estableció el escenario para muchas tensiones y problemas contemporáneos.

Ahora también han pasado diez años desde la caída del muro de Berlín, un evento que prometió abrir la puerta a lo que en ese momento el Presidente George Bush describió como un "nuevo orden mundial." Lo que ocurrió, en cambio, fue que desapareció el equilibrio del poder mantenido por medio del sistema bipolar. A raíz de esto, en la cúspide de lo que se ha descrito como el "siglo del ciudadano", estamos enfrentando una creciente alienación en vez de una consolidación, tanto entre los estados como en la comunidad global.

El contraste entre los eventos en la ex Yugoslavia, por una parte, y por otra en África y Timor Oriental, ilustra cómo la respuesta de la fraternidad universal, a pesar del advenimiento de la globalización, ha estado lejos de ser consistente. Por ejemplo, poco se ha hecho para ayudar a resolver el arco de crisis que se ha desarrollado a través de África desde Sierra Leona a Sudán, pasando por Angola y el Congo.

En Kosovo, la OTAN estuvo dispuesta a gastar por lo menos US\$ 10.000 millones en los bombardeos destinados a someter a Slobodan Milosevic (y posiblemente cinco veces esa

cantidad para fines de reconstrucción). En cambio, para tomar un ejemplo africano, en Angola, la misión de observadores de la ONU fue retirada en marzo, justamente cuando el MPLA estaba preparando su actual ofensiva. En Indonesia, la comunidad internacional se vio dividida entre la intervención para poner a salvo los derechos de 800.000 timorese orientales, y el temor de desestabilizar el ya fragmentado archipiélago de 13.500 islas y 210 millones de habitantes. La preocupación era que el apoyo a los timorese podría socavar la posición del Presidente Habibie, y posiblemente precipitar un golpe militar.

¿CUÁLES SON LAS IMPLICACIONES DE TODO ESTO?

Primero, el faccionalismo está aumentando a pesar de la globalización. El derecho a la diversidad entre los estados nacionales y de las naciones dentro de los estados es ahora una preocupación común dentro de la comunidad global de 6.000 millones de personas. Las actuales luchas étnicas y nacionalistas no representan tanto un agente catalizador para la política global, sino más bien un punto de partida para las naciones en busca de constituir estados. Y, en la medida que la era de la globalización se convierte en sinónimo de una creciente uniformidad de sistemas de gobierno y de expectativas acerca de los derechos humanos y la democracia, la soberanía ya no es una fachada tras la cual pueden esconderse regímenes corruptos o injustos. La soberanía está hoy lejos de ser lo que el cientista político británico Ernest Barker describió con los atributos de "ilimitada e ilimitable". La soberanía actualmente se ajusta más al retrato que de ella hacía el filósofo Thomas Hobbes, quien veía en ella "un alma artificial". Tal como ha sido una creación humana, su rol y utilidad puede alterarse por obra de la gente.

En segundo lugar, considerando que la respuesta de la comunidad internacional al resguardo de estas diferencias ha sido selectiva, comprendiendo desde la fuerza masiva (en el caso de Kosovo) a la indiferencia masiva (en el caso de África), es más probable que ahora las minorías movilizadas, sea que se encuentren en Asia o en África, busquen hacerse justicia por sus propias manos. Al momento del último cómputo había 900 millones de personas pertenecientes a 233 grupos minoritarios crecientemente asertivos; algunos de estos son movimientos insurgentes propiamente tales, mientras que otros demandan la autodeterminación de manera pacífica. El efecto de sus acciones puede inferirse del aumento en la cantidad de miembros de Naciones Unidas, que se ha triplicado desde 1945, llegando hoy a contar 193 estados. Si bien muchos estados no logran resistirse a estas pretensiones nacionalistas, paradójicamente el peligro es que este proceso de fragmentación crea unidades que no son viables y que no pueden existir por sí mismas sin una considerable y continua asistencia internacional.

Lo anterior afecta particularmente a África. Y, por primera vez desde 1989, África tiene más conflictos armados que todos los demás continentes. De los 22 millones de refugiados a nivel global, 8 millones son africanos. Desde 1970 se han librado más de 30 guerras en el continente. Tan solo en 1996, 14 de los 53 países de África fueron afectados por conflictos armados.

Tercero, en relación con lo señalado, corresponde a la comunidad internacional desarrollar sistemas de intervención multilateral. El Presidente Thabo Mbeki sostuvo en su discurso ante la Asamblea General de la ONU el 20 de septiembre que la Carta de la ONU

“impone una solemne y suprema responsabilidad a la Organización de trabajar para la prevención de los conflictos, y para procurar resolverlos de manera que pueda establecerse una paz duradera.”

Los africanos deberán trabajar unidos para romper la actual tendencia occidental a no proveer misiones de mantenimiento de la paz, sino una combinación de unidades de autoayuda de mantenimiento de la paz y de observación. Es francamente ridículo que los Estados Unidos esperen que Sudáfrica resguarde sus intereses en África, cuando la totalidad del presupuesto de defensa de la República equivale a poco más que el costo de un bombardero B-2 o, dicho de otra manera, el presupuesto de defensa de los Estados Unidos es superior al PGB de Sudáfrica.

La lección general de los acontecimientos actuales en África, Indonesia, Yugoslavia y en Rusia (el problema de Chechenia) para la comunidad internacional es, simplemente, que la prevención es mejor que la curación. La mediación de los conflictos debería ser una estrategia más bien proactiva que reactiva. Para África, sin embargo, el desafío es estimular en especial a Occidente a involucrarse, considerando su cansancio con las escenas de miseria africana cuando éstas aparecen –si llegan a aparecer– en las redes globales de los medios de comunicación.