

## *Sudáfrica como potencia regional. Participación e involucramiento en la resolución y prevención de conflictos en África.*

*María Florencia Tinnirello*

**Pertenencia Institucional:** Universidad Nacional de Rosario – Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

**Resumen:**

En este trabajo se analiza el rol que ha desempeñado Sudáfrica en la resolución y prevención de conflictos en el continente africano, desde la llegada de Nelson Mandela (1994) hasta la actualidad, dando cuenta de tres cuestiones principales: cuáles son los factores que delinean la adopción de dicha postura; cómo se la concibe en el propio diseño de política exterior; y la relevancia que dicha participación cobra en el marco de la intención de Sudáfrica de erigirse como potencia regional y de ser reconocida como tal. En primer lugar, se hace una breve mención de los principales lineamientos y principios que orientan la política exterior de Sudáfrica en pos de presentar el marco general en el cual se inserta su participación e involucramiento en la resolución y prevención de conflictos regionales. En segundo lugar, se analizan los principales aspectos, motivaciones, y características que han ido configurando la participación de Sudáfrica en dicha materia, haciendo referencia a las distintas modalidades que la misma ha ido adoptando y cómo ésta ha influido en la capacidad de Pretoria de erigirse como potencia regional.

**Palabras claves:**

Sudáfrica - Potencial regional africana - prevención y resolución de conflictos.

**Abstract:**

South Africa as regional power. Participation and involvement in the resolution and prevention of conflict in Africa. The purpose of this article is to analyze the role that South Africa has played in the resolution and prevention of conflict in the African continent since the arrival of Nelson Mandela (1994) to present days. Three main aspects are considered to outline the analysis: which are the factors that influence the role

undertaken by South Africa; how is this role conceived in the foreign policy design itself; and to which degree this participation and involvement contributes to South Africa's intention to become a regional power and to be recognized as one. The article first presents a brief summary of the main principles and guidelines of South Africa's foreign policy in order to introduce the general framework in which its participation and involvement in the resolution and prevention of regional conflict can be set up. Secondly, an analysis of the main aspects, motivations and characteristics that have defined South Africa's participation in the subject are carried out, which has the objective of emphasizing the different modalities that South Africa's involvement has adopted and how those influence Pretoria's capacity and ability to become a regional power.

**Key Words:**

South Africa - African Regional Power - prevention and conflict resolution.

## Introducción

Los cambios acaecidos a nivel mundial a partir de la década de 1990 sentaron los lineamientos en base a los cuales se re-configuraría el orden internacional<sup>1</sup>. La caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría trajeron aparejados transformaciones en la vida interna de todos los países del globo, generando así una suerte de efecto derrame, cuyas consecuencias dependieron de las particularidades de cada continente y Estado. En este sentido, Sudáfrica no fue ajena a este proceso de cambio y desde el año 1991 se vio inmersa en un período de transición<sup>2</sup> que culminó con la reforma de la Constitución y la celebración de elecciones abiertas a la participación de todos los sudafricanos, independientemente de su color de piel y de su procedencia étnica.

La llegada del Congreso Nacional Africano (CNA) al poder en 1994 marcó un punto de inflexión histórico y representó el inicio de la puesta en marcha de una serie de reformas tendientes a la consolidación de la unidad nacional como a la reconciliación entre las personas y los pueblos (por medio, por ejemplo, de la constitución de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación), y a la re-inserción del país

---

<sup>1</sup> En términos de Hedley Bull, por "(...) orden internacional se entiende un patrón o disposición de actividad internacional que cumple con aquellos fines elementales, primarios o universales de la sociedad de estados" (Bull, 2005: 68). En su obra, el autor hace referencia a cuatro principales fines: la conservación del propio sistema y de la propia sociedad de estados; la preservación de la independencia o soberanía externa de cada uno de los estados; el establecimiento de una paz permanente y duradera; y el respeto a aquellos fines comunes a toda vida social.

<sup>2</sup> Siguiendo el trabajo realizado por O'Donnell y Schmitter, se entiende por transición "(...) el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro (...) Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia (...)" (O'Donnell; Schmitter, 1988: 19)

al sistema económico mundial y a la vida político-diplomática del continente.

Este último objetivo - ejercer una consolidada *presencia* en la región - se ha convertido desde la llegada de Nelson Mandela (1994-1999) en adelante en un elemento constante y estructurante de la estrategia sudafricana de proyección de poder. Una estrategia que cobra rasgos y características particulares delineadas desde un comienzo, y principalmente, en el diseño de la agenda de política exterior<sup>3</sup> sudafricana para con África y que, con la llegada de Thabo Mbeki (1999 - 2008), estará apoyada en la visión denominada como el *Renacer de África* (o African Renaissance vision), concebida como uno de los principales pilares de la política internacional del país.

Asimismo, es posible identificar en los análisis realizados por distintos autores (Barber, James; Miti, Katabaro; Nathan, Laurie; Neethling, Theo; Nibishaka, Emmanuel; entre otros) que se puede establecer una estrecha vinculación entre el interés nacional del país y el mantenimiento y preservación de la paz y la estabilidad en África. Dicha vinculación se sustenta además en una serie de consideraciones, entre las cuales resulta relevante subrayar el auto-reconocimiento de Sudáfrica como parte del continente; que su desarrollo económico está supeditado a lo que sucede en éste; que debe ejercer un rol destacado en la recuperación de África y justamente en su renacimiento, fortaleciendo su crecimiento y desarrollo, y evitando los efectos que traen aparejados los conflictos inter-estatales y/o intra-estatales.

En este sentido, uno de los principales instrumentos para traducir dichos objetivos a la realidad, ha sido el denominado *White Paper on South African*

---

<sup>3</sup> Para el presente trabajo, se define al diseño de política exterior como aquél que fija los principios y objetivos como así también las acciones bilaterales, regionales y multilaterales tendientes a la consecución de los mismos.

*Participation in International Peace Missions*<sup>4</sup>, documento emitido en el año 1999 por el Departamento de Asuntos Internacionales<sup>5</sup>, y en el cual se asienta el marco y la guía político-diplomática para comprender la naturaleza y principales características de la participación de Sudáfrica en misiones de paz. En otras palabras, el país se compromete a jugar "(...) a leading role in conflict prevention, peacekeeping, peace-building, and post-conflict reconstruction (...) and to support AU and UN initiatives to find just and lasting solutions to outstanding issues of self-determination and decolonization on the African continent" (Department of Foreign Affairs, 2011). Se suscribe además a una serie de principios que se encuentran presentes en la Constitución de 1991 y en la propia perspectiva adoptada por el CNA en términos generales.

Es posible afirmar, entonces, que la relevancia de la participación de Sudáfrica en la resolución y prevención de conflictos<sup>6</sup>, específicamente en el continente africano, responde a un objetivo de política exterior que encuentra su sustento en uno de los intereses nacionales del país. Dicha participación, impulsada desde 1994 - aunque ha cobrado distintos matices y ha sufrido transformaciones a lo largo de los años - se ha llevado a cabo bajo diferentes modalidades, multilaterales y/o bilaterales, y por medio de la adopción de posicionamientos y estrategias en consonancia con las

<sup>4</sup> En palabras de Neethling (2003), "The document has a wide scope and covers not only the philosophical and political aspects of involvement in peace missions, but also the practical aspects of the country's potential contributions"

<sup>5</sup> Actualmente denominado como Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación.

<sup>6</sup> Al utilizar el término conflicto se hace referencia al total del conjunto de subtipos que han sido identificados por la comunidad internacional, desde lo que se considera como disputa, pasando por crisis, hasta el de amenaza militar regional o global, o amenaza no militar a nivel supranacional. Para indagar sobre las diferencias entre cada una, ver Kibasomba, Roger (2002)

instituciones internacionales de mayor envergadura a nivel global, continental y regional.

Por lo cual, y teniendo presente lo ya mencionado, el objetivo general que guía el presente trabajo es analizar el rol que ha desempeñado Sudáfrica en la resolución y prevención de conflictos, desde la llegada de Mandela hasta la actualidad, dando cuenta de tres cuestiones principales: cuáles han sido los factores que delinearon la adopción de dicha postura; cómo se la ha concebido en el propio diseño de política exterior; y la relevancia que dicha participación cobra en el marco de la intención de Sudáfrica de erigirse como potencia regional y de ser reconocida como tal.

A continuación se plantean cuáles serán los ejes que guiarán el análisis que se procura llevar a cabo.

En primer lugar, se realizan algunas consideraciones iniciales respecto a un conjunto de cuestiones teóricas que se consideran significativas para el abordaje del objetivo general. Por un lado, se hace referencia al concepto de potencia regional y a cuáles son los atributos necesarios para que un país sea considerado como tal, con especial énfasis en el caso sudafricano. Asimismo, se presenta una conceptualización sobre lo que se comprende por región, para luego identificar aquellas en las cuales Pretoria se enfoca. Y, por otro lado, se presenta cómo se entienden a las misiones de peacekeeping en vista del presente trabajo.

En segundo lugar, se hace una breve mención de los principales lineamientos y principios que orientan la política exterior de Sudáfrica y la agenda para con el resto del continente, en pos de presentar el marco general en el cual se inserta su participación e involucramiento en la resolución y prevención de conflictos regionales. Luego, y retomando el concepto de potencia regional, se hace referencia a los distintos atributos y características que presenta Sudáfrica en dicha materia.

En tercer y último lugar, se analizan los principales aspectos, motivaciones, y características que han ido configurando la participación de Sudáfrica en la prevención y resolución de conflictos, haciendo referencia a las distintas modalidades que la misma ha ido adoptando y cómo ésta ha influido en la capacidad de Pretoria de erigirse como potencia regional, emergente y/o consolidada.

### Algunas consideraciones conceptuales

Siguiendo el planteo que realiza Daniel Flandes (2007) resulta necesario distinguir entre *middle - power* y *regional powers*. Retomando el objetivo general del presente trabajo, el foco está puesto en la conceptualización que ofrece el autor respecto a regional powers. En este sentido, una potencia regional se diferencia de la potencia media a razón de que "(...) they are considered powerful in their own regions, irrespective of whether they represent regional relationships of enmity or amity (...) therefore, they have a geographically more restricted range". Flandes retoma el estudio realizado por distintos autores (Østerud Øyvind; Samuel Huntington; Robert Chase; entre otros) y construye cuatro principales criterios para pensar la política exterior de un país en términos de si este podría (o no) ser considerado como potencia regional, a saber: a) declarar formalmente la intención de ejercer liderazgo; b) la posesión de ciertos recursos de poder tanto materiales como aquellos denominados como *soft-power*<sup>7</sup>; c) el empleo de instrumentos de política exterior; d) y la aceptación de dicho liderazgo por terceros estados. En el caso de Sudáfrica en particular es posible afirmar que su condición de potencia regional se

encuentra en proceso de consolidación, a pesar de que aún debe sortear algunas cuestiones. Dicha aseveración será retomada y profundizada avanzado el presente trabajo.

Por otro lado, y en correspondencia a que se pretende abordar la participación de Sudáfrica en la resolución y prevención de conflictos, específicamente en el continente africano, resulta interesante definir qué se entiende por región en relación a los principales focos de atención a los que Sudáfrica se orienta (por sobre todo África del Sur y África Sub-Sahariana). En este sentido, Jean-Sébastien Rioux (2003) define a la región, en términos de funcionalidad, planteando que "it's a system or subsystem in which the actor have a perceived and mutual relationship, be it economic, cultural and/or military. Such a mutually relationship creates a shared stake in regional stability" (Rioux, 2003: 13). Se esbozan así una serie de características que permiten pensar la pertenencia de un estado a una región: contigüidad territorial; interdependencia económica; la participación conjunta en organizaciones regionales; y la concurrencia diplomática entre actores frente a situaciones de crisis (que se encuentran presentes en el caso de Sudáfrica y las regiones mencionadas)

Por último, Emmanuel Nibishaka (2011) en su estudio sobre el rol de Sudáfrica en las misiones de *peacekeeping* considera pertinente conceptualizarlas no sólo como el despliegue de personal civil y militar bajo comando y control internacional luego de que el cese de fuego haya sido alcanzado y bajo aceptación de las partes involucradas, sino además desde una perspectiva más extensa, incluyendo a lo que se denomina como *third-party interventions and actions*. Dichas acciones "(...) include a large range from preventative diplomacy to humanitarian assistance and the military enforcement of agreements or UN mandates" (Nibishaka, 2011:1), tomando en consideración tanto la idea de prevención de conflictos

<sup>7</sup> En términos de Joseph S. Nye "El poder se está volviendo menos intercambiable, menos coercitivo y menos tangible (...) El comportamiento de poder cooptivo - lograr que los demás hagan lo que uno quiere - y los recursos de poder blanco - la atracción cultural, la ideología y las instituciones internacionales - no son nuevos (...) Sin embargo, varias tendencias actuales están haciendo del comportamiento cooptivo y de los recursos blandos de poder una cuestión de mayor relevancia" (Nye, 1991: 182).

como la proyección de una diplomacia preventiva<sup>8</sup> o la diplomacia de paz<sup>9</sup>.

### **Sudáfrica, como potencia regional. Principales lineamientos y características del diseño de política exterior de Sudáfrica.**

La llegada de Nelson Mandela en 1994 representó el fin de un régimen que por 46 años gobernó bajo la lógica del apartheid y de la sumisión de la mayoría de la población a los intereses de la minoría blanca. Sin duda alguna, esta realidad tuvo su correlato en el escenario internacional en el cual Sudáfrica se encontraba casi completamente aislada (por sobre todo en los últimos años), como en el escenario regional. Dicho aislamiento se profundizó además por la política intervencionista hacia la denominada *African Hinterland* en búsqueda de mano de obra barata, de mercados fácilmente maleables y de la pretensión de ejercer control sobre lo que era concebido como su inmediata esfera de influencia, África del Sur o África Austral.

Por lo tanto, uno de los principales desafíos que debió enfrentar el CNA desde su llegada al poder en materia de política exterior fue la re-inserción del país en la vida político-diplomática del continente, al sistema internacional y al sistema económico mundial<sup>10</sup>. Si bien hasta 1999, en

cierto modo, el acento estuvo puesto en el proceso de re-organización interna del país en todos sus niveles y en impulsar reformas tendientes a la consolidación de la unidad nacional como a la reconciliación entre las personas y los pueblos, hacia finales de la década, y con la llegada de Thabo Mbeki, se delinearón los principios rectores que darían sustento a los objetivos de política exterior del país y a la agenda para con el continente.

Tal como se expresa en el documento del año 2011 titulado *Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu*, "remaining loyal to the constitutional principles that have inspired South Africa since 1994, our foreign policy is currently based on the primacy of the African Continent; commitment to South-South cooperation; the centrality of multilateralism; consolidating relations with the North; and the strengthening of bilateral social, political and economic relations".

Se considera así primordial construir relaciones de mayor entereza con sus pares regionales en correspondencia a los intereses nacionales del país y en vista de alcanzar dicho objetivo, "South Africa's foreign policy responses continue to be shaped by its history and the evolution of its foreign and domestic policies since 1994. In this regard, South Africa contributes towards the transformation of the global system of governance from power-based to a rules-based system" (Department of Foreign Affairs, 2011: 7).

Asimismo, y tomando como punto de partida lo planteado, se considera que la agenda de política exterior esbozada desde 1999, y vigente inclusive hasta la actualidad, está influida por tres núcleos principales: Democracia, Africanismo (*Africanist*), y anti-imperialismo<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> En el documento White paper on South African Participation in International Missions (1999), emitido por el Departamento de Asuntos Internacionales se define a la diplomacia preventiva como un proceso político/diplomática bajo el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas con el fin de prevenir la escalada de ciertas disputas entre las partes involucradas.

<sup>9</sup> Definida como "the facilitation or promotion of political dialogue between belligerents that leads to a comprehensive political settlement" (Zondi, 2012:17)

<sup>10</sup> Sin duda alguna, este objetivo fue rápidamente alcanzando en términos diplomáticos. Para 1996, el país tenía 124 misiones diplomáticas en todo el mundo y era miembro de 45 organismos

internacionales, habiendo sido anteriormente excluido de la mayoría de ellos bajo el régimen del apartheid.

<sup>11</sup> Resulta importante aclarar a qué se hace referencia con anti-imperialismo, expresión que en este caso en particular denota la

De allí en adelante, la agenda para con el continente africano seguiría los lineamientos esbozados en la visión denominada African Renaissance. La misma fue y es concebida como uno de los pilares elementales de la política internacional de Pretoria, razón por la cual permea toda la arquitectura política del país, no siendo ajeno a ésto la agenda para con el continente<sup>12</sup>.

Siguiendo el análisis realizado por Chris Lendsberg (2007), resulta importante recordar una cuestión que ya fue planteada, y que en el caso de la agenda africana es transversal a todos los asuntos que forman parte de la misma: "(...) South Africa sees its own future as inextricably linked to that of the African continent. Just as the country is committed to peace, stability, democratization and social development at home, so the 'African Agenda' commits it to the same in Africa. The 'African agenda' stresses 'good neighbourliness' and 'non-hegemonic' relations with fellow African states" (Lendsberg, 2007: 20).

En este sentido, cuatro son los principales ejes de la agenda, a saber: el fortalecimiento de la Unión Africana y de sus respectivas estructuras; el afianzamiento de la agenda común de la *Comunidad para el desarrollo del África Meridional*; la *profundización del involucramiento en la reconstrucción y desarrollo en escenarios post-conflictivos*; y el *fortalecimiento del rol ejercido en la esfera de seguridad, paz y*

---

postura adoptada por el gobierno en torno al hecho que "the region and the rest of the continent is still a site for the advancement of some of the geo-political and strategic interests of the powerful Western countries (...)". Por lo tanto, "(...) One way for South Africa to cut the powers of former colonial powers in Africa, and new powers with bad faith, is to promote a strategy of Africans speaking with one voice, and for government to build strong coalitions with other African States" (Lendsberg, 2007: 3)

<sup>12</sup> Tal como se plantea en el South African Defense Review (1998), "At the core of this African Agenda should be entrenchment of stable democracies, dislocating neo-colonialism, sustainable development and end to superpower scramble for Africa"

*estabilidad del continente (cuestión que concierne al presente trabajo y que será desarrollada en el próximo apartado).*

Sin embargo, el principal problema que enfrenta la agenda para con el continente se vincula con uno de los criterios planteados para pensar a Sudáfrica como potencia regional, el de la aceptación de su liderazgo por terceros países, cuestión que repercute en la implementación de las políticas esbozadas. No es menor el hecho que la clase gobernante de Pretoria deba sortear obstáculos provenientes del recelo, desconfianza, y competencia que sus vecinos presentan recurrentemente y que - principalmente - responden a la fuerte (y, según algunos autores, agresiva) presencia que las compañías sudafricanas tienen en el continente. Éste hecho - que escapa al presente análisis - le presenta al gobierno un claro dilema: ¿cómo asegurarle a la clase económica dominante márgenes amplios de maniobra, sin que ésto repercute directamente en la posición político-diplomática que Pretoria ha cultivado a lo largo de los últimos 20 años?

Por último, y en referencia a Sudáfrica como potencia regional, se retoman los criterios esbozados por Flandes *para pensar la política exterior de un país en términos de sí este podría (o no) ser considerado como tal. Si bien Pretoria no ha explícitamente pronunciado su intención de ejercer un liderazgo a nivel regional, si lo ha hecho entre líneas, y actores extra-regionales han entendido que así debía ser, dado el rol que ha desempeñado en múltiples procesos y espacios multilaterales. Se podría mencionar, en este sentido, el modo en el cual ha intentado articular políticas de intercambio económico y desarrollo por medio de espacios subregionales - tales como la Unión Aduanera de África Austral<sup>13</sup> y de la Comunidad para el desarrollo del África*

---

<sup>13</sup> Desde el año 1994, Sudáfrica ha buscado revitalizar este espacio, creado en 1910, vigente desde 1970, y que aglutina a Botsuana, Lesoto, Namibia, Suazilandia y a Sudáfrica. El principal objetivo es mantener el intercambio libre de mercancías entre los países

*Meridional (SADC por sus siglas en inglés)<sup>14</sup> - y de espacios continentales, siendo The New Partnership for Africa's Development (NEPAD por sus siglas en inglés)<sup>15</sup> el de mayor trascendencia, junto a la Unión Africana<sup>16</sup>, organismo orientado a cuestiones político-diplomáticas y de seguridad y defensa<sup>17</sup>.*

*En lo que se refiere a los recursos de poder, por un lado, Sudáfrica presenta un Producto Bruto Interno de aproximadamente US\$ 212 billones, ocupando el puesto N° 1 en el continente, y el N° 25 a nivel mundial<sup>18</sup>. Esto se traduce, asimismo, en un gasto militar de US\$ 4,6 billones, dato que lo coloca también en el país con mayor gasto en defensa y*

---

miembros y erigir el intercambio en base a principios de común acuerdo.

<sup>14</sup> Establecida en 1980, actualmente es un espacio liderado por el presidente, Jacob Zuma, y utilizado como espacio para impulsar medidas tendientes al desarrollo de los países miembros (a saber: Angola, Botsuana, RDC, Lesoto, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Suazilandia, Sudáfrica, Tanzania, Zambia y Zimbabwe).

<sup>15</sup> En el marco del rol que pretende ejercer Sudáfrica en la puesta en marcha de un plan de desarrollo para el continente, en el año 2001 se crea la NEPAD cuya estructura se erige en base a valores tales como democracia, gobernanza, seguridad y paz. Los ejes principales de la misma son: "economic and corporate governance; infrastructure and information technology; human resource development; agriculture and markets access" ([www.nepad.org](http://www.nepad.org)).

<sup>16</sup> En funcionamiento desde el 2002, la UA aglutina a 54 estados africanos, y desde un comienzo (1999) Sudáfrica ha tenido un papel fundamental en su fundación. Siendo uno de los espacios de mayor importancia para el país a nivel continental, el énfasis ha estado puesto en la necesidad de fortalecer el rol desempeñado por la misma en la prevención y resolución de conflicto.

<sup>17</sup> Dado el objetivo general del presente trabajo, no se hace referencia al rol desempeñado por Sudáfrica en espacios multilaterales de tipo universales. Sin embargo, se sugieren los trabajos de Bowland, Cayley (2012; 2013) y Flandes, Daniel (2007), para mayor información.

<sup>18</sup> Fuente: Fondo Monetario Internacional - Cifras correspondientes al año 2013.

*seguridad de África, y en el puesto N° 40 a nivel mundial<sup>19</sup>. Dichos datos son representativos, sobre todo a nivel regional, dado que permiten dar cuenta de las capacidades con las que cuenta Pretoria, claramente mayores a las de sus vecinos, siendo ilustrativo el hecho que el país N° 2 en lo referente al gasto militar, invierte 10 veces menos que Sudáfrica.*

*Igualmente, resulta interesante destacar, siguiendo el análisis realizado por Flandes, que "(...) despite its relative military strength, South Africa's military capabilities play a very low profile role in its foreign policy, besides multilateral peacekeeping operations (...) what is striking in the South African case is that Pretoria's sub-regional supremacy and its dominant African role in economic, social and human development makes its military supremacy redundant" (Flandes, 2007:22). Por lo cual, se debe tener presente el perfil asignado a las fuerzas militares sudafricanas, luego de llegada del CNA, se encuentra vinculado a la participación del país en la prevención y resolución de conflictos.*

*En este sentido, desde un comienzo Nelson Mandela consideró fundamental convertir a las Fuerzas de Defensa Nacional Sudafricanas en un instrumento al servicio de las misiones de peacekeeping, en tanto que el principal objetivo estratégico-militar delineado fue el de "promocionar seguridad", definido como la provisión de ayuda por medio del despliegue de tropas en correspondencia a las decisiones del Ejecutivo. Esta tarea fue una de las de mayor envergadura llevada a cabo durante los primeros años de su gobierno y no estuvo ajena a obstáculos, tales como la negativa experiencia dejada tras el involucramiento en Lesoto en 1998 como en la República Democrática del Congo en el mismo año.*

*En referencia a los recursos ideacionales de poder, y retomando lo planteado anteriormente, se considera que se ha articulado una estrategia asentada principalmente en la*

---

<sup>19</sup> Fuente: The Stockholm International Peace Research Institute - Cifras correspondientes al año 2013.



vocación sudafricana de defensa de la democracia, derechos humanos, no proliferación, desarme, y liberalismo. Sin duda alguna, los documentos oficiales dan cuenta que éstos son el punto de partida de cualquier acción de política exterior. Igualmente, es posible cuestionar si el comportamiento de Pretoria ha tenido mayor repercusión, en términos de legitimidad y autoridad moral, a nivel global que a nivel regional-continental.

Por otro lado, dichas cuestiones tienen su correlato en cuáles son los instrumentos de política exterior preferentemente utilizados por Sudáfrica en vista de forjar su poder. Resulta clara la preferencia del país de avocarse a instituciones multilaterales para proyectar sus intereses, tal como es el caso de la NEPAD, que se ha erigido como un mecanismo que le permite a Pretoria expandir sus ideas liberales e ir formando un mercado que responda a esa lógica económica, a cambio de la ayuda prestada para que los países realicen dicha transición (acompañada con la denominada "buena gobernanza"). Otro caso ilustrativo es el de UA, espacio en el cual su status de país líder está estrechamente vinculado a su contribución en materia de estabilidad regional y su compromiso con la resolución y prevención de conflictos por medio de la participación en misiones de peacekeeping.

También resultan relevantes los denominados instrumentos materiales y discursivos, es decir, aquellos vinculados a la política de defensa y seguridad esbozada por Sudáfrica y su correlato en la agenda para África que apunta, por sobre todo, al mantenimiento de la estabilidad y la paz, al igual que al desarrollo y a la consolidación democrática.

*Finalmente, en referencia a la aceptación del liderazgo que pretende ejercer Pretoria, resulta interesante destacar que si bien a nivel global hay una clara tendencia a considerarlo como líder, o como el locutor válido, del continente, a nivel regional dicha aceptación es de carácter mucho más tenue. En palabras de Flandes (2007), "Far from*

*being a benevolent hegemon, they view South Africa as a selfish hegemon bent on advancing its narrow economic interests at the expense of less developed African countries. While many authors have argued that leadership is based on some measure of consent among followers, the level of consent among South Africa's neighbors on the issue of its leadership can be characterized by ambiguity" (Flandes, 2007:40).*

*Dicha cuestión se observa particularmente en una serie de obstáculos y desafíos que Sudáfrica debió, y debe, sortear en materia de involucramiento y participación en procesos conflictivos en el continente, por sobre todo en referencia a la aceptación de sus pares en que lidere los mismos, o en base al modo en que se pretendió resolver o prevenir dichos conflictos (cuestión que también se profundizará a continuación).*

#### **Sudáfrica y su rol como potencia regional en la resolución y prevención de conflictos en África.**

Tal como ya se ha mencionado, la participación del país en la resolución y prevención de conflictos en el continente ha sido uno de los principales lineamientos de política exterior desde la llegada del Consejo Nacional Africano. Teniendo presente cuestiones que ya fueron planteadas, la adopción de dicha política, además de encontrar sustento en el conjunto de principios que permea toda la arquitectura política del país, responde a uno de los intereses nacionales claves - la estabilidad y prosperidad del gobierno de Sudáfrica está supeditada al desarrollo político y económico del continente como un todo<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> En palabras del ex-presidente Thabo Mbeki, "it is very directly in the interests of South Africa that there should be development in the rest of the continent. I don't think that you can have sustainable, successful development in this country if the rest of the continent is in flames" (Mitti, 2012: 28)

Asimismo, se considera que el pensar a Sudáfrica en términos de potencia regional necesariamente requiere tomar en consideración el rol desempeñado por el país en dicha materia. Siendo un elemento clave en la agenda de política exterior – y en la agenda para África – se ha ido ajustando<sup>21</sup> y profundizando en vistas de fortalecer la presencia de Pretoria tanto a nivel regional - retomando lo aludido en las consideraciones iniciales sobre el concepto de región - como a nivel continental.

Siguiendo el análisis realizado por Zondi (2012), se observa que al menos tres principales factores han tenido una influencia inmediata en la adopción por el gobierno electo en 1994 de participar activamente en escenarios conflictivos. Por un lado, el fin de la Guerra Fría y las correspondientes transformaciones del orden internacional, por sobre todo la ampliación de los márgenes de maniobra para países considerados *regional powers* para influir en asuntos regionales (y globales) por medio de las diversas instituciones.

Por otro lado, la transformación del escenario político como consecuencia del colapso de regímenes dictatoriales en diversos países africanos y la emergencia de un mayor número de democracias electorales. Dicha situación permitió esbozar la posibilidad de adoptar perspectivas comunes para el desarrollo del continente como un todo (tal como fue el caso de la NEPAD). Y por último, el propio proceso iniciado en Sudáfrica desde 1994 cuyas implicancias - mencionadas de alguna forma u otra a lo largo del trabajo - configuraron desde un comienzo una clara tendencia a involucrarse, por medio de distintas estrategias, en los asuntos de la región y el continente, por sobre todo, en referencia a conflictos inter y/o intra estatales.

<sup>21</sup> Por ajuste en política exterior se hace referencia al nivel de cambio menos intenso, con una ocurrencia cotidiana que ocasiona solo pequeñas alteraciones en la política exterior de un país, pero sin implicar realineamientos ni un cambio básico.

En referencia a los ajustes realizados en dicha política, uno de los principales fue introducido por el ex presidente Thabo Mbeki, quien orientó su visión African Renaissance hacia la construcción y fortalecimiento de instituciones que permitieran la emergencia de marcos político-diplomáticos idóneos para trabajar de forma conjunta con sus vecinos, especialmente aquellos de mayor peso. Asimismo, esta estrategia le permitiría "(...) re-assure fellow African states that it was truly committed to the process of repositioning Africa and that it was not an extension of subversive western colonial agenda" (Zondi, 2012:12).

Por su parte, el actual presidente, Jacob Zuma, continuó la línea de su antecesor bajo la bandera *African Solutions to African Problems*, propósito que se profundizó a razón de la negativa experiencia vivida tras las intervenciones de Occidente en Libia (2011) y Malí (2013)<sup>22</sup>. Las mismas dejaron al descubierto las tenues capacidades de los organismos regionales de otorgarle un tratamiento propiamente africano a dichos escenarios conflictivos, cuestión que impulsó a Sudáfrica a poner el foco de atención en la potenciación del vínculo entre Naciones Unidas y la UA, por sobre todo en materia de coordinación de responsabilidades en lo referido al tema que concierne al presente trabajo, para responder a los desafíos que aún claramente se deben sortear.

Entrando ya a los conflictos y a la participación de Sudáfrica propiamente dicha, se hace mención a las causas que dan origen a los diversos escenarios conflictivos que asechan al continente. De alguna forma, pueden ser pensadas desde el hecho que "(...) Africa is a vast and varied continent made up of countries with specific histories and

<sup>22</sup> Para mayor información respecto a lo acaecido en ambos casos ver: Zondi, Siphamandla (2012), *South Africa in Southern Africa: A perspective*, Friederich Ebert Stiftung. Disponible en : <http://www.igd.org.za/archives/latest-news-archive/1311-south-africa-in-southern-africa-a-perspective>

geographical conditions as well as uneven levels of economic development. The causes of conflicts reflect the continent's diversity and complexity (...)" (Burja, 2002: 15).

Sin duda alguna, las consecuencias que traen aparejados los conflictos que atañan al continente moldean un complejo escenario que es claramente reconocido en el White Paper, en tanto que especifica que "(...) many of the crises that beset individual countries and their respective subregions have deep-rooted causes (...) there is no single, simple or short-term approach to resolving crises" (pág. 19). En este sentido, Nathan Laurie considera que "(...) although Pretoria has a predilection for pacific rather than militarist forms of conflict resolution, South Africa peacekeeping doesn't have a distinctly African content or a distinctly African method or style" (Nathan, 2013: 6). Se abre así el panorama a la posibilidad de elegir diversas modalidades de actuación, estando supeditada la decisión a un complejo entramado de variables, cuestión que se observa en las diversas estrategias adoptadas según la naturaleza del conflicto.

A razón de la extensión del presente trabajo se hará una breve referencia de las distintas modalidades escogidas por Sudáfrica al momento de involucrarse en un conflicto, ya sea para su prevención, para evitar su escalada, o resolución. En términos generales, se ha avocado a ejercer el rol de mediador entre las partes involucradas por medio de la articulación de distintos espacios de **diálogo y negociación**. Algunos casos significativos en este sentido han sido Burundi (tanto bajo la presidencia de Mandela y Zuma); de la República Democrática del Congo (sobre todo durante el gobierno de Mbeki); Zimbabue (proceso iniciado por Mbeki y continuado por Zuma)<sup>23</sup>; entre otros.

En referencia a la implementación de una modalidad propia al despliegue de tropas en territorio

<sup>23</sup> Para profundizar sobre cada caso en particular, ver: Miti, Katabaro (2012) y Kibasomba, Roger (2002).

extranjero, se debe diferenciar entre lo que ha sido el ingreso de tropas sudafricanas bajo la **tradicional lógica militar** y el despliegue de tropas bajo la lógica de peacekeepers<sup>24</sup>. Bajo la primera lógica, Lesoto (bajo el gobierno de Nelson Mandela) ha sido el único caso en el cual Pretoria intervino siguiendo dicha modalidad.

Dicha decisión se debió a que Sudáfrica fue centro de fuertes críticas por parte de sus vecinos, quienes esgrimieron argumentos contrarios a la intervención remitiéndose a que no era más que una continuidad con el tipo de estrategia de poder utilizada por el régimen del apartheid en la región. Las negativas repercusiones de la intervención bajo la tradicional lógica militar, sumado a los graves errores cometidos en el territorio de Lesoto, le valieron un costo político no menor a Mandela.

Por lo cual, posteriormente, Sudáfrica expresó reiteradamente que este tipo de estrategia quedaría reservada casi de manera exclusiva a situaciones en las cuales la paz alcanzada se vea comprometida seriamente. Igualmente el despliegue de tropas, en el sentido propiamente militar, ha quedado supeditado a un tercer plano, siendo Sudáfrica uno de los principales promotores - a nivel multilateral - de las opciones vinculadas a la mediación y el diálogo.

Respecto al despliegue de tropas bajo la **lógica de peacekeepers**, Sudáfrica es reconocida globalmente por formar parte de múltiples misiones de paz - auspiciadas tanto por Naciones Unidas como por la Unión Africana - poniendo especial atención al propio continente. El propio despliegue conlleva el involucramiento del país tanto en el

<sup>24</sup> Como ya se ha mencionado, Sudáfrica, desde la llegada de Mandela hasta la actualidad, le ha asignado a las Fuerzas de Defensa Nacional Sudafricanas un rol particular, el de peacekeepers, avocados a asegurar la estabilidad interna; llevar a cabo actividades humanitarias, de evacuación, de reconstrucción, de infraestructura, de colaboración en restauración del estado y de las leyes; entre otros.

momento en el cual se desenvuelve el conflicto como en el escenario posterior al mismo, ejerciendo un papel fundamental en la reconstrucción en todos los niveles del país afectado.

Por último, la participación sudafricana, por sobre todo en su **rol de mediador**, ha respondido a un alto grado de iniciativa propia en la cual la **figura del presidente** ha sido clave, siendo además un elemento de continuidad entre los tres presidentes que se sucedieron bajo el CNA. Igualmente, y respondiendo también a la vocación del país de moverse dentro de la arquitectura institucional, tanto a nivel regional como internacional, en general toda participación ejercida (por sobre todo en misiones de paz) se ha enmarcado en un escenario más abarcadora. Se observa así también la búsqueda de reconocimiento por sus vecinos como país líder que apuesta por opciones colectivas y pacíficas para alcanzar mayores niveles de estabilidad en el continente.

### Reflexiones finales

Pretoria ha logrado consolidar su presencia regional desde la llegada del CNA, aunque desde un enfoque transversalmente distinto al régimen que lo antecedió. Se ha observado que la arquitectura política del país se encuentra permeada por un conjunto de principios que la guían y sustentan, no estando ajena a esta cuestión la agenda para con el resto del continente, y el rol ejercido en la resolución y prevención de conflictos (uno de los principales ejes del diseño de política exterior y de la mencionada agenda).

No cabe duda alguna que la participación sudafricana en este sentido juega un papel fundamental en

su intención de erigirse como potencia regional, dado que cuenta con los recursos materiales e ideacionales necesarios, redirigidos en vista de dicho objetivo; le ha permitido trabajar en torno a la consolidación de instituciones que le permiten ejercer el rol de país líder y locutor válido del continente; y de dar cuenta, para con los países extra-regionales, que posee las capacidades necesarias para manejar los asuntos estratégicos relativos a su continente.

Si bien es posible reconocer a Sudáfrica como potencia regional en proceso avanzado de afianzamiento, aún le queda sortear ciertos desafíos para alcanzar un estadio de total consolidación, siendo el principal la aceptación de dicho liderazgo por los estados vecinos. Y dicha cuestión cobra mayor relevancia en el caso de la participación del país en situaciones de conflicto, escenarios en los cuales es posible observar la desconfianza, la competencia y el escepticismo de los países de la región como del continente, sobre todo en torno a desentrañar las verdaderas intenciones de Pretoria.

Por último, se considera que el rol adoptado no solo es resultado de factores propios a la adopción de una postura benevolente para con sus vecinos, en correlación a la herencia histórica del apartheid, a los principios que sustentan su accionar político-diplomático, y a su vocación por instrumentos de cariz institucional, sino también a una cuestión propia a la lógica de poder. Resulta claro que la participación de Pretoria se enmarca en una estrategia política más amplia que podría sintetizarse en la pretensión de ejercer una presencia regional tal que su condición de potencia regional sea ampliamente reconocida en vista de ejercer un rol de mayor relevancia a nivel global.

# BIBLIOGRAFIA

## Artículos y capítulos de libros

Barber, James (2005), *The new South Africa's foreign policy: principles and practice*. En: *International Affairs* 81, N° 5, pág. 1079-1096.

Bull, Hedley (2005), *La sociedad Anárquica, Los libros de la Catarata, Madrid, España. Capítulo I*.

Flemes, Daniel (2007), *Conceptualizing Regional Power in International Relations: Lessons from the South African Case, Working Paper N° 53, German Institute of Global and Area Studies - Leibniz - Institut für Globale und Regionale Studien*.

Kibasomba, Roger (2002), *Conflict Prevention and Resolution, paper presentado en el Centro de Conferencias de Indaba, 12-13 Noviembre, Johannesburgo, Sudáfrica, pág. 1-26*.

Landsberg, Chris; Kondlo, Kwandi (2007), *South Africa and the African Agenda*. En: *Policy: issues and actors*, N°13, Vol. 20, Centre for Policy Studies, Johannesburg, South Africa.

Miti, Kataro (2012), *South Africa and Conflict Resolution in Africa: From Mandela to Zuma*. En: *Southern African Peace and Security Studies*, Vol. 1, N° 1, University of Pretoria, South Africa, pág. 26-42.

Nathan, Laurie (2013), *African Solutions to African Problems: South Africa's Foreign Policy*. En: *Zeitschrift für Internationale Politik*, N° 92, Jahrgang, pág. 48-55

Neethling, Theo (2003), *South Africa's Evolving Role in Peacekeeping: National Interest and International Responsibilities*. En: *Journal of Military and Strategic Studies*, Vol. 6, Issue 2, Centre for Military and Strategic Studies, Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, pág. 1-21.

Nibishaka, Emmanuel (2011), *South Africa's Peacekeeping Role in Africa: Motives and challenges of Peacekeeping*. En: *International Politics*, N° 2, Rosa Luxemburg Stiftung Southern Africa, pág. 1-8.

Nye, Joseph S. (1991), *La naturaleza cambiante del poder, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, pág. 171 - 191*.

O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe (1988), *Transiciones desde un Gobierno Autoritario, Editorial Paidós, Tomo IV*.

Rioux, Jean-Sébastien (2003), *Third Party Intervention as Conflict Management: The Case of Africa, Institut québécois des hautes études internationales, Université Laval, Québec, pág. 3-20*.

Zondi, Siphamandla (2012), *South Africa in Southern Africa: A Perspective, Friederich Ebert Stiftung*. Disponible en: <http://www.igd.org.za/archives/latest-news-archive/1311-south-africa-in-southern-africa-a-perspective>

**Documentos y Discursos oficiales.**

DEPARTMENT of DEFENSE (1998), "South African Defense Review", aprobado por el Parlamento, Pretoria, Abril, pág. 18-20.

DEPARTMENT of FOREIGN AFFAIRS (1999), "White Paper on South African Participation in International Peace Missions, Government Gazette", Notice 2216 of 1999, Pretoria, Octubre, N° 22.

DEPARTMENT of FOREIGN AFFAIRS (2011), "Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu", White paper on South Africa's Foreign Policy, Final Draft 13 de Mayo, pág. 19-21. Disponible en: [www.gov.za](http://www.gov.za)