

SUDÁFRICA COMO POTENCIA REGIONAL A PARTIR DE LAS LECCIONES DE LA
DIPLOMACIA UBUNTU (2011-2015)

PAULA JULIETH PENAGOS MEDINA

Artículo para optar al título de Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales

Directora

Nadia García Sicard

Magíster en Geografía Humana y Estudios Globales – Universidad Tübingen-Alemania

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

DIVISIÓN DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

FACULTAD DE GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

BOGOTÁ

2017

Contenido

Introducción	4
La República de Sudáfrica: una mirada desde el constructivismo	7
Ubuntu (re)construyendo Estado: una visión desde adentro.....	11
República de Sudáfrica: de Mandela a la Diplomacia del Ubuntu	15
Construyendo un mejor mundo: Diplomacia del Ubuntu	21
- Sudáfrica como economía emergente	23
- Exportando oportunidades de paz	26
- Sudáfrica como actor decisivo en Organizaciones Intergubernamentales: el caso de la Unión Africana.....	35
Reflexiones finales.....	38
Referencias bibliográficas.....	41

Sudáfrica como potencia regional a partir de las lecciones de la Diplomacia Ubuntu (2011-2015)

Resumen:

El propósito de este artículo es demostrar la pertinencia y eficacia de la diplomacia del Ubuntu en el posicionamiento de Sudáfrica como potencia regional teniendo en cuenta tres dimensiones: a) el rol desempeñado por la filosofía del Ubuntu en la (re)construcción, desde el paradigma constructivista, de la Nación Arcoíris; b) la conceptualización del Ubuntu como diplomacia y forma de *estar* en la comunidad internacional; y c) los logros alcanzados por Sudáfrica mediante esta diplomacia, así como sus limitaciones y retos.

Palabras claves: Diplomacia del Ubuntu, Sudáfrica, potencia regional, constructivismo, comunidad internacional.

Abstract:

This article aims to show the relevance and effectiveness of Ubuntu diplomacy in South Africa's positioning as regional power taking into account three dimensions: a) the role played by the philosophy of Ubuntu in the (re)building, from the constructivist paradigm, of the Rainbow Nation; b) the conceptualization of Ubuntu as diplomacy and a way of *being* in the international community; and c) South Africa's achievements through this diplomacy, as well as its limitations and challenges.

Key words: Ubuntu Diplomacy, South Africa, regional power, constructivism, international community.

Introducción

La historia reciente de la República de Sudáfrica se caracteriza por grandes cambios, tanto en su nivel interno, como en su forma de relacionarse con la comunidad internacional. Luego del proceso de paz y reconciliación en 1994 mediante el cual se puso fin al régimen del apartheid, la nación arcoíris¹ se reincorporó a la comunidad internacional como Estado democrático, esta vez enarbolando la bandera de la democracia y los derechos humanos.

Sin embargo, la lecciones que se pueden extraer del caso sudafricano no se limitan al *modus operandi* o resultados del proceso de paz, sino que a partir de dicho acontecimiento tendría lugar el escenario de (re)construcción nacional en torno a la filosofía del Ubuntu, entendiendo por ésta la consigna de “soy lo que soy en función de lo que todos somos”, filosofía ancestral en los territorios africanos, pero arduamente difundida por el gobierno sudafricano desde el mandato presidencial de Mandela.

Remitiéndonos al carácter ontológico, el Ubuntu no es una palabra propiamente sudafricana sino que su uso es común a muchas tribus y comunidades africanas, tal como lo sostiene Desmond Tutu (2009): “en muchas partes de África, tenemos una palabra intraducible para referirnos a la «humanidad»: Ubuntu. En la propia esencia de este concepto, de esta filosofía, en todas sus versiones, se encuentra este mensaje: una persona es una persona gracias a los demás” (p.1). En términos políticos, Ubuntu es como se conoce en lengua zulú y xhosa al respeto por los derechos humanos y la democracia (Torres, 2010).

¹ Nombrada así por Nelson Mandela en su discurso de investidura presidencial el 10 mayo de 1994 (ver: Discurso de Nelson Mandela al asumir la presidencia de Sudáfrica 10 de mayo de 1994 en http://www.fmmeducacion.com.ar/Historia/Documentoshist/1994_discurso_de_nelson_mandela.htm).

Ahora bien, la reconstrucción de Sudáfrica como nación y como Estado no podría ser un proceso alejado de las dinámicas del sistema internacional, por lo que el gobierno sudafricano desarrolló una agenda política que le valdría el rápido crecimiento y ascenso económico del país como una de las economías más fuertes del continente.

Adicionalmente, en el 2010 se convertiría en el anfitrión de la Copa Mundial de Fútbol de la FIFA, siendo ésta la oportunidad indicada para mostrarle al mundo una faceta distinta e incluso contraria de la Sudáfrica dividida y segregacionista que se conoció por tanto tiempo. Así, el año 2010 fue exitoso para el país en tres sentidos: celebró en su territorio la Copa Mundial de la FIFA -lo que significó un avance considerable en cuanto al poder blando, entendido como la capacidad de influir en las preferencias de otro a través de la atracción sin necesidad de utilizar medios coercitivos (Nye, 1990), del país en la región y el mundo-, inició conversaciones prometedoras para ingresar al foro BRIC y su influencia global aumentó del 35% al 42% al 2011 según el World Service Rating Poll de BBC (Ogunnubi & Amao, 2016).

Pero no sería sino hasta el 2011 cuando el gobierno de ese país lanzó el libro blanco de política exterior, en el que se establecen los lineamientos de la nueva diplomacia sudafricana, tomando como referente la filosofía del Ubuntu. De ahí que en este artículo se proponga que la diplomacia Ubuntu ha jugado un papel fundamental en el posicionamiento de Sudáfrica como potencia regional, dado que aglutina los principios, valores y costumbres por los que aboga el país tanto a nivel nacional como internacional, tales como la autodeterminación de los pueblos, los derechos humanos y la democracia.

Importantes logros como pertenecer al G20, BRICS, al foro trilateral entre Brasil, India y Sudáfrica (IBSA), así como ser miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU y ocupar el puesto 39 en el ranking global de soft power 2016, demuestran que

Sudáfrica ha sido durante mucho tiempo el epicentro de poder blando en África. Su autoridad moral y la asertividad le han valido un apalancamiento y un papel único en los asuntos del continente: el de una fuerza anticolonial, un mediador y un campeón del desarrollo africano (Portland, 2016, p. 53).

Lo que se busca evidenciar en este artículo es que la diplomacia Ubuntu ha sido el mecanismo que le ha permitido a Sudáfrica consolidarse como el portavoz y ejemplo de África, afrontando los riesgos y desafíos que acarrea dicho papel tanto en la región, como en el resto del mundo y dentro de sus fronteras, sustentado en el paradigma constructivista.

Para responder a la propuesta mencionada, el presente artículo se divide en cinco partes. La primera aborda la transición sudafricana desde la teoría constructivista, respondiendo a la pregunta de cómo la formación de identidad e intereses pueden explicar los cambios del país, a partir de los aportes del paradigma constructivista sobre la formación de intereses se abordará el papel que jugó la filosofía del Ubuntu en la reconstrucción de la nación luego del apartheid. La interiorización del Ubuntu en la nación sudafricana será el punto de partida del estudio de la aplicación de dicha filosofía por los gobiernos de Mandela, Mbeki y Zuma. A partir de la incidencia del Ubuntu en el escenario interno, se propone contrastar las estrategias principales del Libro Blanco de Política Exterior de Sudáfrica para su posicionamiento regional con las acciones concretas del país en la región para, finalmente, concluir que la diplomacia del Ubuntu ha sido efectiva y exitosa en el posicionamiento de Sudáfrica como potencia regional.

La República de Sudáfrica: una mirada desde el constructivismo

En esta sección se argumenta porqué el constructivismo es el paradigma apropiado para analizar los cambios acarreados por Sudáfrica desde su retorno a la democracia en 1994. Teniendo en cuenta lo anterior y que Sudáfrica es un Estado (re)construido recientemente, y por tal motivo su política exterior está aún consolidándose, se utiliza el constructivismo para analizar la incidencia de la diplomacia del Ubuntu en el posicionamiento regional sudafricano. Los aportes que brinda el constructivismo permiten entender cómo la construcción del Estado sudafricano luego del apartheid se da en torno al concepto de Ubuntu, que es el conjunto de reglas y valores sobre las que se ha sustentado ancestralmente la organización social del país (Mandela, 2012).

El autor más relevante del constructivismo en las Relaciones Internacionales es Alexander Wendt (1999), quien sostiene que la forma en que la política internacional es conducida, no está dada, por el contrario, es construida basándose en la práctica intersubjetiva generada a partir de los intereses e identidades. Además, existen dos principios fundamentales: los Estados actúan con base en significados que los objetos o hechos y otros actores como Estados, organizaciones internacionales, empresas multinacionales, etc., tienen para ellos; adicionalmente, los significados mencionados no son inherentes al mundo sino que se desarrollan en la interacción entre los actores (Wendt, 1999), de ahí que la política exterior de Sudáfrica se analice con base en el valor del Ubuntu como principio rector pero aplicada con estrategias distintas dependiendo del actor al que se dirija.

Para el constructivismo, las identidades son las bases de los intereses puesto que los actores no tienen un “portafolio” de intereses que sean independientes del contexto social, ni

mucho menos permanente, sino que definen sus intereses en el proceso de situaciones concretas (Wendt, 2012). Lo anterior explica la forma en la cual Sudáfrica ha logrado la construcción de ciertos rasgos identitarios comunes en África, teniendo en cuenta que desde 1994, año en el que derrocó el régimen del apartheid y se instauró la democracia, ha sabido valerse de su papel como defensor de los derechos humanos para posicionarse, a su vez, como defensor de un África mejor en un mundo más igualitario y justo.

En adición, en el proceso de renacimiento del país africano surge el libro blanco de la política exterior en el 2011 en el cual se vincula la filosofía del Ubuntu a las dinámicas de relaciones internacionales. En dicho libro se hace evidente un trato diferenciado con los Estados de acuerdo a sus identidades e intereses, por ejemplo, la propuesta sudafricana para la región en la que se encuentra ubicada difiere de la establecida para Estados Unidos, Europa o las mismas organizaciones internacionales como el FMI, Banco Mundial o la misma ONU, tal como lo evidencia el libro blanco (2011):

Nuestra lucha por una mejor vida en Sudáfrica está entrelazada con nuestro propósito de una mejor África en un mejor mundo. Su destino está indisolublemente ligado al de la región de África del sur. La integración regional y continental es la fundación para el desarrollo socioeconómico de África y su unidad política, y esencial para nuestra propia prosperidad y seguridad. Por consiguiente, África está en el centro de la política exterior de Sudáfrica. Sudáfrica debe, por lo tanto, seguir apoyando los procesos regionales y continentales para responder y resolver crisis, fortalecer la integración regional, aumentar significativamente el comercio intra-africano y abogar por el desarrollo sustentable y oportunidades en África (p. 20).

De lo anterior se desprende que los intereses de Sudáfrica están ligados al bienestar del resto del continente dado que admite que hay rasgos identitarios que fueron adoptados por los países del África subsahariana después del colonialismo como forma de dignificación del oprimido, por ejemplo la teoría de la negritud del senegalés Léopold Sédar Senghor (1964)

que propone una resignificación del negro africano como sujeto, que sería uno de los insumos del panafricanismo al que responde la diplomacia Ubuntu.

Teniendo en cuenta lo anterior, la diplomacia Ubuntu de Sudáfrica apuntala su política exterior desde el panafricanismo en dos sentidos. Desde el socavamiento de la postura negativa que supone el afropesimismo² sobre el continente, convirtiéndose en un ejemplo a seguir en la región sobre cómo superar los conflictos y crisis, y en un referente para la comunidad internacional de que los Estados africanos no son Estados fallidos. Y por otro lado retornando, en un sentido positivo, a la teoría de la Negritud y el panafricanismo, proponiendo que,

Ese árbol robusto y joven
 Ese árbol allá abajo
 Espléndidamente solo en medio de las flores blancas y marchitas
 Es el África, tu África
 Quien vuelve a brotar.
 Vuelve a brotar pacientemente, tercamente
 Y cuyos frutos tienen poco a poco
 el amargo sabor de la libertad (Diop, 1956).

El gobierno sudafricano (2011) reconoce que su país es multirracial, multicultural y multifacético y que su cosmovisión se basa en el concepto de Ubuntu que se traduce como humanidad y que se refleja en la idea de que afirmamos nuestra humanidad cuando

² Entiéndase por afropesimismo la visión que se ha tenido históricamente desde Occidente sobre África como continente destinado al fracaso debido al mimetismo de los Estados recién creados, su incapacidad de superar los conflictos armados y dictaduras, así como la incompetencia del Estado de proveer a sus ciudadanos los servicios y bienes básicos de supervivencia. De manera que el fin del apartheid por medios no violentos constituyó el punto de quiebre de las visiones pesimistas que pesaban sobre África aún para ese entonces. Ver, Kabunda (2013). África y los africanos en el espejo de los demás. Recuperado de <http://www.alainet.org/es/active/68208>.

aceptamos la de los demás, en otras palabras: la Otredad³, y que ha jugado un rol importante en la reconstrucción de la democracia y la nación.

Existe, pues, una estrecha relación entre el principio de humanidad de la filosofía del Ubuntu y la empatía propuesta por el constructivismo entendiendo que,

La identidad colectiva lleva la relación entre el Yo y el Otro a su conclusión lógica, identificación. La identificación es un proceso cognitivo en el cual la distinción Yo-Otro se hace borrosa y en el límite es trascendido por completo. El Yo es categorizado como Otro. La identificación usualmente es sobre temas específicos y rara vez es total (aunque puede acercarse en el amor y el patriotismo), pero siempre implica ampliar los límites del Yo para incluir al Otro (Wendt, 1999, p. 229).

Un ejemplo de lo anterior –y como se verá más adelante- es la insistencia de Sudáfrica en la reconstrucción de mecanismos multilaterales como la Organización de Naciones Unidas, específicamente al Consejo de Seguridad ya que al ser éste una dependencia compuesta por algunos pocos Estados no sólo es excluyente, sino que no responde a la noción de la Otredad.

A partir de lo anterior se explica la preferencia de Sudáfrica por organizaciones del continente como la Unión Africana por encima de la ONU, pues los rasgos identitarios adoptados por África para invertir el discurso negativo de la Negritud, partiendo de la positividad del *ser* negro mediante el reconocimiento y valoración de las lenguas bantúes, la poesía, la música y el arte africano en general, permite la construcción del multilateralismo

³ Otredad entendida en el caso sudafricano como la conciencia de que “el mundo de los otros contestó desde lo que al Mundo le fue fijado hacer de los otros – su propia imagen” (Gordimer en Caraivan, 2016, p. 11) Así mismo, “Ese otro mundo que era el mundo ya no es el mundo. Mi país es el mundo entero, una síntesis” (Gordimer en Caraivan, 2016, p. 11). La Otredad se entiende, pues, como la re-construcción de la identidad sudafricana una vez logra re-integrarse al mundo, de ahí que el país sea el mundo entero, una síntesis de los otros mundos teniendo en cuenta la empatía. Ver: Caraivan, M.L. (2016). *Nadine Gordimer and the Rethoric of Otherness in Post-Apartheid South Africa*. Recuperado de <http://www.cambridgescholars.com/download/sample/63571>

africano como forma de resolver los problemas del continente desde una relación de proximidad, es decir, desde quienes viven las consecuencias de dichos problemas.

Finalmente, el principio de empatía, propuesto tanto por el constructivismo como por el Ubuntu, permite entender cómo fue el proceso de reconstrucción nacional en Sudáfrica, incluyendo el primer estadio que fueron las comisiones de la verdad al tener como base la responsabilidad compartida en la que víctimas y victimarios se responsabilizan por los factores negativos que generan la ruptura de la identidad de la comunidad y, por ende, la criminalidad (Murithi, 2006).

Teniendo en cuenta que la filosofía del Ubuntu desempeñó un papel importante en la reconstrucción de la nación antes de ser un mecanismo de diplomacia sudafricana, a continuación se revisará rápidamente la reconstrucción del Estado desde las dinámicas internas y propias de la comunidad sudafricana en las que fue vital la filosofía del Ubuntu.

Ubuntu (re)construyendo Estado: una visión desde adentro

Entendiendo la relación entre el constructivismo y la filosofía Ubuntu, es preciso evidenciar la manera en que la filosofía del Ubuntu influyó en el proceso de reconstrucción de nación y de Estado en Sudáfrica, especialmente en la transición del régimen del apartheid a la democracia mediante el perdón y la reconciliación.

Es posible identificar, a grandes rasgos, dos momentos en la reconstrucción de Sudáfrica luego del apartheid. En un primer momento se habla de la reconstrucción del Estado-Nación, resaltando aquí la importancia de la filosofía Ubuntu como eje articulador de la justicia transicional y como única vía para el perdón y el renacer sudafricano. En esta etapa destacan los valiosos aportes del clérigo Desmond Tutu durante el apartheid, época en la que se declaró abiertamente en contra de dicho régimen y que posteriormente ganaría el Premio Nobel de Paz en 1984 por su incansable lucha a favor de los derechos humanos, labor suficiente para que el presidente Nelson Mandela lo nombrara presidente de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Seguidamente, se identifica el segundo momento que corresponde al restablecimiento del aparato estatal e institucional del cual se desprenderá la creación del Libro Blanco de Política Exterior del 2011.

Si bien Sudáfrica renace como Estado democrático en el año de 1994 mediante un proceso institucional de justicia transicional, y luego de décadas de resistencia al régimen apartheid de la cual fue protagonista Mandela, resulta una quimera sostener que su institucionalidad sucedió al proceso de paz vivido en dicho año. Por el contrario, ha sido un proceso paulatino que aún está en marcha y en el cual son reconocidos los aportes de los tres presidentes de su historia contemporánea: Nelson Mandela, Thabo Mbeki y Jacob Zuma (Carné, 2015; Eliades, 2011; Hengari, 2014; Molinero, 2014).

Desde su divulgación durante el proceso de paz, la filosofía del Ubuntu ha sido arduamente interiorizada por el gobierno de Sudáfrica, entendiendo que ésta sigue siendo parte del relacionamiento de los ciudadanos entre sí. Esto ha ayudado a que el gobierno también la incluya en sus políticas públicas, siendo la política exterior la más destacada de

ellas, en la medida que sitúa la ética y los valores como base de las acciones y forma de relacionarse con los demás actores del sistema internacional y que, como se anotará más adelante, será la piedra angular del reconocimiento internacional del país, que a su vez le permitirá posicionarse en la región.

Como se mencionó anteriormente, el Ubuntu fue el eje articulador de la justicia transicional luego del apartheid y que permitió la reconstrucción de la Nación, más allá del dolor y el rencor (Murithi, 2006). El clérigo Tutu fue uno de los principales promotores del Ubuntu como forma de justicia durante la década de 1980, labor que le valió su reconocimiento internacional como pacifista. La filosofía Ubuntu está interiorizada en cada una de las personas, incluso, sin que se tenga plena conciencia de ella, el mismo Desmond Tutu sostiene que:

Siempre me deja sin habla ver a personas que sacrifican su comodidad e incluso arriesgan su propia vida, para ayudar a los demás cuando perciben un daño o una injusticia. Esto sucede —y con más frecuencia de lo que imaginamos— porque no somos seres solitarios que operan en un vacío. Por el contrario, todos estamos interconectados y nuestro comportamiento, tanto si es bueno como si es malo, repercute en toda la sociedad y a lo largo de las distintas generaciones. Una vez más, esto es ubuntu, y es la esencia de lo que significa ser humanos. Si deshumanizamos a los demás, nos deshumanizamos a nosotros mismos (Tutu, 2009, p. 3).

En la idea de la humanización de quienes nos rodean fue que se fundamentó la transición de la sociedad sudafricana, comprendiendo que los malos comportamientos de los victimarios respondían a las deficiencias de las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales (Murithi, 2006). En otras palabras, quien hace el mal no actúa independiente de la sociedad, sino que está condicionado por las dinámicas de ésta y asimismo sus acciones repercuten en el funcionamiento del aparato social, de ahí que Timothy Murithi (2006) sostenga que,

De acuerdo a la noción de Ubuntu, cada miembro de la comunidad está ligado a cada uno de los disputantes, sean víctimas o autores. Si todos están dispuestos a reconocer esto (aceptar los principios del Ubuntu), entonces la gente puede sentir, bien un sentimiento de haberse equivocado o responsabilidad por el mal cometido. Debido a este vínculo una persona infractora transforma su grupo en uno infractor [...] si un individuo se equivoca, depende de su grupo para remediar el daño, porque en algún sentido el grupo también se ha equivocado (p. 5-6).

De esta manera, la filosofía del Ubuntu incluida en el proceso de justicia transicional trasladó la carga del perdón y la justicia a la comunidad misma, no se trató de hacer más fuerte el castigo, sino de hacer más necesario el perdón. Sin duda, fueron las víctimas y victimarios quienes tuvieron en sus manos el deber y responsabilidad de cambiar la historia de Sudáfrica mediante el reconocimiento de la humanidad del otro como forma de autoconocimiento. No se trata de perdonar y olvidar, sino de aceptar que “ningún lugar del mundo permanece a salvo de sufrir el azote de la injusticia. Todos nosotros, estemos donde estemos, tenemos la responsabilidad de tratar de hacer las cosas mejor” (Tutu, 2009, p. 3-4).

Un ejemplo de lo anterior lo da Alexander Boraine, ex vicepresidente de la Comisión de Verdad y Reconciliación de Sudáfrica, quien afirma que el proceso en dicho país tuvo dos rasgos principales, en primer lugar la televisación de las audiencias públicas generó un efecto dominó en tanto que las víctimas se animaban a participar de la Comisión y, por otro lado, la propuesta de la amnistía condicionada -que provenía de la mesa de negociación-, generó malestar en algunas víctimas que no se sentían reparadas mediante este mecanismo, sin embargo, el ejemplo de Mandela como víctima del régimen y víctima dispuesta a perdonar a cambio de la verdad, sirvió para convencer a la gran mayoría de personas que el perdón era la única vía de continuar (Boraine en Freeman, 2006).

En este orden de ideas, la inmersión del Ubuntu en la reconstrucción de la cohesión social y el aparato institucional y democrático significó el primer momento en el camino de Sudáfrica hacia su reaparición en el escenario internacional, y sobre todo, la primera escala en su posicionamiento como potencia regional.

República de Sudáfrica: de Mandela a la Diplomacia del Ubuntu

La filosofía del Ubuntu desempeñó un rol central en la reconstrucción de la nación sudafricana al fomentar la responsabilidad compartida, la empatía identitaria y el perdón como vía de transición a un mejor escenario nacional. En los siguientes párrafos se realiza el recorrido y análisis de los aciertos y desaciertos de las tres administraciones postapartheid, pasando por la transformación –iniciada en el mandato de Nelson Mandela- de la filosofía del Ubuntu en diplomacia Ubuntu.

El fin del apartheid por medio de un proceso institucional y no mediante una guerra civil le permitió a Sudáfrica perfilarse desde 1994 como un faro de luz en un continente caracterizado por el afropesimismo (Carné, 2015). Lo anterior se tradujo, según Carné, en la obtención de legitimidad internacional basada en el proceso de reconciliación y reconstrucción nacional, proceso cuya piedra angular fue la filosofía del Ubuntu. Sin embargo, como lo resalta Laurie Nathan (2005) el nuevo gobierno [de Mandela en 1994] era inexperto y estaba preocupado por los imperativos internos de la reconciliación nacional y la transformación de los departamentos estatales” (p. 1).

Ahora bien, es preciso diferenciar entre la filosofía del Ubuntu y la Diplomacia del Ubuntu en tanto que esta transición permitió esclarecer el aporte del Ubuntu a la política exterior de Sudáfrica. La filosofía del Ubuntu, como se ha dicho anteriormente, es el conjunto de normas y valores de comunidades tribales africanas que centra su atención en la relación Yo-Otredad como estructura social y política. Por su parte, la Diplomacia del Ubuntu se refiere a la aplicación de los valores y reglas propuestos por dicha filosofía ancestral a las relaciones entre Estados y actores internacionales.

Si bien la filosofía Ubuntu ha sido una marca distintiva de Sudáfrica y ha estado presente en el gobierno de los tres presidentes post-apartheid, cada uno de ellos ha tenido un papel distinto en cuanto al establecimiento de la relación Ubuntu-política exterior en aras de posicionar el país en la región y el mundo. En primer lugar,

Mandela utilizó la política exterior del país para reinsertarlo en la comunidad internacional y cambiar su imagen de un régimen racista a una democracia multirracial, aumentando las relaciones con un sinnúmero de Estados africanos y no africanos, lo cual lleva a la necesidad de alcanzar un equilibrio de diversos intereses y expectativas, ser un buen vecino, ser un líder regional y ser la voz de África en los foros internacionales, exportando el modelo sudafricano, basado en valores democráticos, respeto a los derechos humanos y al estado de derecho (Carné, 2015, p. 5).

Dicho cambio de imagen se entiende desde una perspectiva constructivista en tanto que las relaciones diplomáticas que sostenía Sudáfrica durante el apartheid dependían del interés de un selecto grupo de personas, que a su vez, rechazaban cualquier intento de empatía. Así pues, el cambio en la identidad nacional/colectiva en un escenario intersubjetivo permitió la construcción de nuevos lazos diplomáticos y el restablecimiento de algunos que se habían roto como resultado de la violación de derechos humanos en Sudáfrica, por ejemplo, Sudáfrica fue suspendido de la Organización para la Unidad Africana debido a la política del

apartheid, y no fue sino hasta 1994 –con su retorno a la democracia- que fue reincorporado en la organización (Nathan, 2005).

Por otra parte, Nelson Mandela ascendió a la presidencia cuando el país enfrentaba el mayor reto: su reconciliación (Alden & le Pere, 2004). De ahí que la política exterior de ese entonces se haya propuesto como principal tarea el cambio de imagen sudafricana en la comunidad internacional mediante el restablecimiento de relaciones con otros países y convirtiéndose en la voz africana que pusiera fin al afropesimismo imperante. Como consecuencia, el elemento discursivo central de la transición sudafricana no va a ser otro que el respeto por los derechos humanos y la democracia (Alden & le Pere, 2004)

Un aspecto que es necesario tener en cuenta es el fuerte carisma que llevó a Mandela a ser, sino el líder por excelencia de su país, la personificación de un nuevo capítulo de la historia de África. No obstante, el primer presidente post-apartheid también ha sido fuertemente criticado por la poca praxis evidenciada durante su gobierno ya que, pese a sus esfuerzos por cambiar la imagen del país a nivel internacional, convirtiéndolo en un defensor de derechos humanos y valores, sus acciones se limitaron a criticar a los gobiernos de los países vecinos por juzgarlos como poco democráticos, ello teniendo en cuenta que el principal interés de Mandela en ese momento era la reconciliación nacional (Torres, 2010).

Como se mencionó anteriormente, la visión del Ubuntu ha estado presente en los tres presidentes de la nueva Sudáfrica, siendo Mandela quien dio inicio a la inmersión de dicha filosofía en la política exterior. El proceso sería continuado por Thabo Mbeki, quien llegó a la presidencia en 1999, y es conocido como el presidente de las relaciones internacionales por la

primacía que dio a éstas durante su mandato, logrando el reconocimiento de Sudáfrica como potencia regional y actor global mediante la participación en misiones de paz y como mediador en conflictos de distinta índole en el continente Africano (Carné, 2015). Asimismo, Mbeki continuó la distinción de su país como potencia pacificadora como mecanismo de poder en la región recurriendo al establecimiento de alianzas sur-sur y participación en foros multilaterales (Torres, 2010).

En este sentido, para Juliana Torres (2010) el papel desarrollado por Mbeki fue importante en el posicionamiento regional de Sudáfrica, sobre todo, en cuanto a la aparición de dos elementos discursivos complementarios: el renacimiento africano y las soluciones africanas a los problemas africanos. El primero hace referencia a la superación de los desafíos económicos como la tercerización de las economías de los países del continente, desafíos políticos que hacen referencia a los conflictos armados y el caso del colonialismo que perdura en Estados como la República Árabe Saharaui Democrática y problemas sociales como la pobreza extrema y enfermedades como el ébola y el VIH/SIDA que se presentan como grandes retos a la salubridad pública.

Para lograr lo anterior, fue necesario buscar e implementar soluciones africanas para los problemas del continente, de modo que fue posible superar las adversidades con un discurso distinto al afropesimismo y con acciones concretas como el fomento de la Unión Africana, la creación del Fondo del Renacimiento Africano mediante el cual Sudáfrica diseña y gestiona proyectos de cooperación regional.

El resultado –y mayor propósito y logro de Mbeki- del renacimiento africano y la búsqueda de soluciones africanas para los problemas africanos, fue situar a África como sujeto y no como objeto de la política internacional (Carné, 2015), en otras palabras, el auto-reconocimiento de África como decisor y hacedor de su propio destino. En esta tarea se reconoce la defensa del continente en el Consejo de Seguridad de la ONU como miembro no permanente, su participación en el foro BRICS como alternativa al modelo de desarrollo y cooperación occidental/tradicional, además de la relevancia de Sudáfrica como miembro fundador de la Unión Africana, entre otros logros.

Adicionalmente, durante el mandato de Thabo Mbeki (1999-2008) se creó el Plan Estratégico publicado por el Departamento de Asuntos Exteriores (2004), en el que se hacía énfasis en el derecho internacional y el regionalismo como principios de la política exterior del país, de modo que la participación de Sudáfrica en foros multilaterales aumentó. Por ejemplo, Sudáfrica fue uno de los países protagonistas en la formación de la Unión Africana, así como uno de los creadores de la Agenda África para 2063 e ideó la Nueva Alianza por el Desarrollo de África (NEPAD) (Torres, 2010). Asimismo, en el año 2005 Sudáfrica –bajo la dirección de Mbeki- lideró la propuesta de reformar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de modo que se ampliara el número de miembros permanentes, y se postuló como uno de los dos Estados africanos representantes para ocupar dicho asiento permanente (Carné, 2015).

Pese que la propuesta mencionada no fue aceptada, Sudáfrica sí logró una “victoria diplomática en las Naciones Unidas, la posibilidad de obtener por primera vez en su historia la membresía del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el período 2007-2008 lo

cual la afianza como una potencia regional con alcance global” (Carné, 2015, p. 5), resaltando que, si bien Sudáfrica prefiere espacios multilaterales más cercanos como la Unión Africana para dar soluciones africanas a problemas africanos, no descarta la participación en el sistema de Naciones Unidas como mecanismo en el cual puede erigirse en la voz de su continente.

Posteriormente con la llegada de Jacob Zuma al poder en el 2009, van a tener lugar cambios sustanciales en la forma de asumir las relaciones internacionales, pero sin dejar de lado el elemento discursivo del Ubuntu. Es durante el gobierno de Zuma que se creará el Libro Blanco de Política Exterior: Construyendo un mejor mundo: Diplomacia del Ubuntu, en el cual se establecen los principios, lineamientos y visión de la política exterior basándose en la filosofía africana e institucionalizándola como diplomacia Ubuntu.

Sin embargo, el actual Presidente ha protagonizado diversos escándalos por corrupción, y le han sido realizadas duras críticas por sus desaciertos en las relaciones internacionales de Sudáfrica que han llegado a amenazar el estatus internacional del país. Cuestiones como la fallida intervención en el proceso de paz en Costa de Marfil debido a que tras la firma del acuerdo en 2003, las tensiones políticas y la violencia se han reactivado paulatinamente desde el año 2011. Además, la controversial postura del gobierno de Pretoria frente al conflicto en Zimbabue al aludir al derecho de libre determinación de los pueblos para justificar la aparente inacción militar para terminar con el conflicto en dicho país, o la negación a la visa del Dalai Lama en el 2001 cuando años atrás, en 1996, el mismo presidente Mandela le había recibido personalmente (Carné, 2015; Torres, 2010), evidencian las serias repercusiones que traen los cambios de gobierno para la política exterior de Sudáfrica. Paradójicamente, el periodo de

Jacob Zuma se ha servido de logros relevantes como, por ejemplo, la inclusión de Sudáfrica en el grupo BRICS, o la consecución por segunda vez del asiento no permanente del Consejo de Seguridad para el periodo 2011-2012, entre otros.

Pero la caja de pandora del gobierno de Jacob Zuma ha sido el libro blanco de política exterior ya que, en cierta medida se le acusa de ser tan neutral que la capacidad de acción del país se ve altamente limitada, además de ser redundante, es decir que el libro en sí no representa nada relevante o nuevo respecto a los parámetros bajo los que se venía ciñendo la política exterior sudafricana (Qobo, 2011).

De esta manera, los aportes de los tres presidentes postapartheid son diversos pero todos han contribuido al posicionamiento del que goza hoy Sudáfrica. Mientras Nelson Mandela logró cambiar la imagen internacional del país, pasando de ser visto como un régimen segregacionista a un Estado defensor de los Derechos Humanos y la democracia promoviendo la filosofía del Ubuntu a nivel internacional; Mbeki posicionó al país dentro de distintos foros multilaterales como la Unión Africana y fortaleció la cooperación sur-sur. Finalmente, el mayor acierto de Jacob Zuma fue la creación del libro blanco de política exterior sudafricano, que privilegia la diplomacia Ubuntu como eje de acción exterior, lo que permitió al país avanzar en su posicionamiento como potencia regional.

Construyendo un mejor mundo: Diplomacia del Ubuntu

Como se dijo en el apartado anterior, el libro blanco de la política exterior de Sudáfrica, en el que se institucionaliza la diplomacia Ubuntu, fue creado en el 2011 durante la administración de Jacob Zuma. Sin embargo, antes de la publicación de dicho documento, en la administración de Nelson Mandela se usó la filosofía del Ubuntu como conjunto de valores y principios que guiarían la política exterior del país y, posteriormente, con Mbeki se creó el Plan Estratégico publicado por el Departamento de Asuntos Exteriores (2004), en el que se establece como pilar de la política exterior sudafricana compromiso con la promoción de los derechos humanos y la democracia; con la justicia y el derecho internacional como conductor de las relaciones entre las naciones: con la paz internacional y los mecanismos para la resolución pacífica de los conflictos, el desarrollo regional y la cooperación internacional” (Nathan, 2005, p. 362).

Ahora bien, al asumir la filosofía del Ubuntu como principio rector de la política exterior, Sudáfrica debe tratar a todos los actores del sistema internacional como iguales, sin importar su estatus, condición económica, social, política, etc., pero reconociendo el continente Africano como área de principal interés (Gobierno de Sudáfrica, 2011). Tratar a todos los actores como iguales, responde al principio de Ubuntu de reconocer su humanidad a través del reconocimiento de la de los demás actores, además, la preferencia por la integración e injerencia en el continente africano en lugar de otras áreas geográficas es debido a la historia y rasgos identitarios compartidos –desde la reivindicación del oprimido con la teoría de la Negritud, hasta el panafricanismo-, lo que permite construir una agenda política en la que los límites de la Otredad se hacen borrosos, dando lugar a la construcción de intereses comunes (Wendt, 1999), un ejemplo de ello es la Unión Africana.

El libro blanco de política exterior sudafricano propone tres estrategias específicas para posicionar al país en la región. 1) Participar en los mecanismos de integración política y económica en aras de convertirse en una nación ganadora del siglo XXI, 2) el fortalecimiento del panafricanismo y las relaciones sur-sur mediante la cooperación; y 3) una mayor participación en las dinámicas de solución de conflictos en la región (Gobierno de Sudáfrica, 2011). A continuación se analizará si las acciones exteriores de Sudáfrica responden a las tres propuestas anteriores teniendo en cuenta tres potencialidades complementarias: Sudáfrica como potencia económica, como potencia pacificadora y como un actor determinante en organizaciones intergubernamentales.

- **Sudáfrica como economía emergente**

Como se mencionó anteriormente, el libro blanco de política exterior establece varias estrategias para posicionar a Sudáfrica en la región mediante la diplomacia Ubuntu, de manera que hace referencia a que la economía sudafricana es la más desarrollada del continente, además del incremento en la inversión y comercio con los países africanos a partir de 1994, constituyéndose para el 2011 en el mayor inversor en África (Gobierno de Sudáfrica, 2011). Según el Ranking de PIB que realiza el Banco Mundial (2011) para el año 2010 el PIB de Sudáfrica correspondía a US\$ 363.704 millones, siendo el PIB más alto de África Subsahariana y ocupando el puesto 28 en dicho ranking, seguido de Nigeria con US\$193.669 millones y situado en la posición 45. No obstante, de acuerdo al PIB Ranking del 2016 del Banco Mundial (2017), en el 2015 Sudáfrica ocupó el puesto 32 con US\$314.572 millones, siendo superado por Nigeria que ocupa la posición 23 con

US\$481.066 millones; pese a ser superado económicamente por Nigeria, la economía sudafricana sigue siendo una de las tres más grandes de la región.

Ahora bien, el rol de Sudáfrica como potencia económica en la región está estrechamente ligado a su participación en el foro multilateral BRICS, entendiendo que el discurso del Sur que comparten los países miembros se replica en el libro blanco de política exterior sudafricano como fundamento de la diplomacia Ubuntu, por ejemplo, “Sudáfrica participará activamente en el BRICS, cuyos miembros están remodelando el orden económico-global y político. Usaremos nuestra membresía como una oportunidad estratégica para avanzar en los intereses de África en asuntos globales como la gobernanza global, el comercio internacional, etc.” (Gobierno de Sudáfrica, 2011, p. 26).

Prueba de lo anterior es que, según Yoan Molinero (2014), “desde que en el 2011 entró [Sudáfrica] a formar parte de los BRICS, se ha ido avanzando en su rol de potencia emergente gracias a su estrecha relación con los demás miembros del foro” (p. 1), además de ello, el pertenecer a este foro le permitió alzarse como el representante de África en las nuevas oportunidades económicas –como la participación en el Foro Trilateral IBSA- y políticas de la globalización, y así lo hizo notar el gobierno de Jacob Zuma en la medida que, no incluir al país dentro del foro sería excluir todo el continente de la toma de decisiones de Sur y por ende, abandonarlo a los intereses colonialistas de las potencias económicas del Norte (Morasso, 2013).

Desde su ingreso al BRICS, Sudáfrica ha avanzado en su rol como líder regional en tanto que sus oportunidades económicas, comerciales y políticas se han ampliado, permitiéndole a su vez contribuir al desarrollo de la región por ejemplo mediante la atracción de IED de India y China hacia el continente (fDi Intelligence, 2016) o su participación en el Nuevo Banco de Desarrollo de BRICS. Otra ventaja se refleja en que el Observatorio de Complejidad Económica (OEC) posiciona al país como la 36° mayor economía de exportación en el mundo y la mayor de África, asimismo China lidera la lista de sus socios comerciales y en tercer lugar se encuentra India, ambos miembros del mismo foro (OEC, 2016). De ahí que se afirme que el ingreso a los BRICS ha repercutido en las relaciones comerciales de Sudáfrica, convirtiéndolo, entre otras cosas, en un país atractivo a la Inversión Extranjera Directa (IED) posicionándolo en el 2015, una vez más, como el país dominante en recepción de IED de acuerdo al número de proyectos, ya que de los 705 de ese año, 118 se direccionaron a Sudáfrica (fDi Intelligence, 2016).

Por otro lado y pese a los beneficios que ha obtenido Sudáfrica de su participación en el foro de BRICS, el país es consciente que su economía está basada en la alta demanda de sus recursos naturales por parte de potencias emergentes, de ahí que el crecimiento económico sudafricano haya disminuido frente a las expectativas que se tenían como resultado de la caída del precio de los *commodities*. Previendo esta situación, el gobierno sudafricano determinó en su libro blanco de política exterior que el país debía direccionar sus esfuerzos a generar valor agregado y fortalecer e incrementar el comercio intra-africano, no sólo reduciendo barreras comerciales, sino fomentando al sector privado a invertir en la región (Gobierno de Sudáfrica, 2011).

Un ejemplo de lo anterior es que Sudáfrica ocupó el puesto 8 en el ranking de países con mayor número de proyectos de IED en África. Si bien Kenia ocupó el lugar 7 es preciso aclarar que el valor monetario de su inversión fue de 1 billón de dólares mientras que la inversión de Petroria llegó a los 2 billones de dólares, de igual manera con la IED de Sudáfrica se lograron crear 3.939 empleos, doblando así los 1.781 creados por Kenia (Ernst & Young, 2016).

Otro aspecto económico-comercial que resalta el libro blanco de política exterior sudafricano es la reedificación del orden internacional, abogando por un multilateralismo más fuerte y eficaz basándose en las relaciones sur-sur. A modo de ejemplo, Sudáfrica ha venido afianzando las relaciones comerciales con sus vecinos al punto que, de acuerdo con el World Integrated Trade Solution del Banco Mundial, para el 2015 el 30% del dinero de las exportaciones Sudafricanas provino del África Subsahariana (Banco Mundial, 2015).

Sudáfrica no sólo es una de las tres economías más grandes de la región, sino que por su participación en foros como el BRICS ha logrado constituirse como el receptor principal de IED, y a su vez como el inversor principal de África Subsahariana, demostrando que sigue siendo el faro de luz y ejemplo para los Estados vecinos que aún se sumen en la crisis.

- **Exportando oportunidades de paz**

La política exterior del país se centra en el bienestar de las personas del mundo, teniendo en cuenta que, durante la lucha de Sudáfrica por alcanzar la libertad y democracia fue vital la ayuda, cooperación y apoyo desinteresado que le fue brindado por la comunidad

internacional (1994). Por lo cual, Sudáfrica es insignia de construcción de paz a nivel internacional debido al proceso democrático mediante el cual puso fin al apartheid; es así como la diplomacia Ubuntu está basada en la estrategia de diplomacia neutral desarrollada por la nación arcoíris desde 1994, reconociendo que “paz, estabilidad y seguridad son precondiciones esenciales para el desarrollo (...) Sudáfrica, por lo tanto, continuará jugando un liderazgo en la prevención, mantenimiento de paz, construcción de paz y reconstrucción en posconflicto” (Gobierno de Sudáfrica, 2011, p. 20).

En aras de la construcción y mantenimiento de la paz en la región, el libro blanco establece que ésta debe construirse desde el multilateralismo entendido como escenario de la búsqueda de seguridad colectiva. Por ejemplo, una medida tomada por Sudáfrica ha sido su participación en misiones de mantenimiento de paz de los Cascos Azules de la ONU aportando 59 miembros de policía, 14 expertos militares y 1360 autoridades nacionales e internacionales para ayudar en tales misiones” (ONU, 2016). Asimismo el número de personal destinado a las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU ha ido aumentando desde el retorno a la democracia, convirtiendo al país en uno de los mayores proveedores de uniformados para dicho tipo de operaciones tal como lo demuestra la siguiente gráfica.

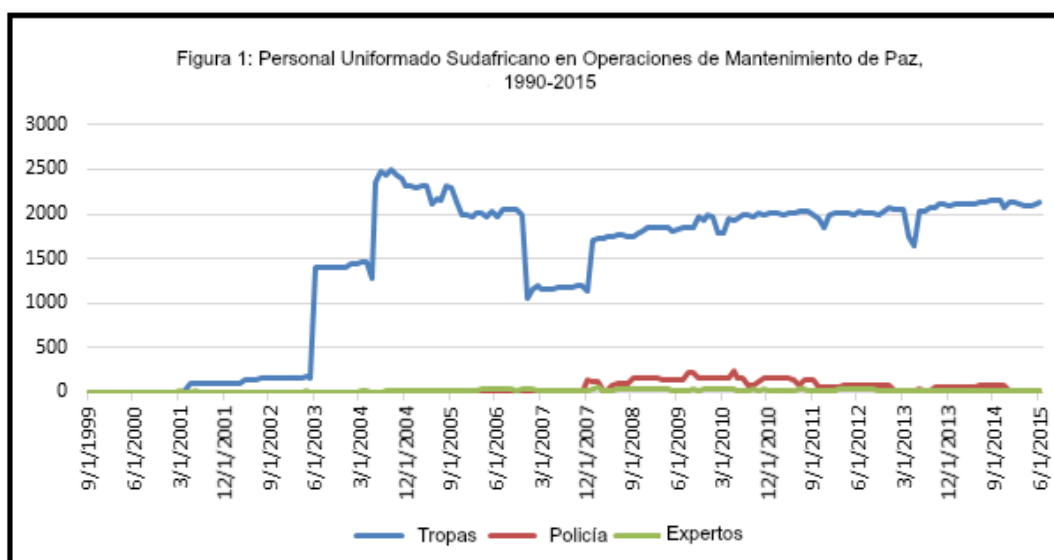


Imagen 1. Personal sudafricano destinado a las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU desde 1990 hasta el 2015. Fuente: Providingforpeace.org

Sin embargo, la construcción de la seguridad colectiva responde a unos principios y valores, en el caso Sudafricano, no es posible entender la construcción de escenarios colectivos sin recurrir a la diplomacia Ubuntu. Dada la historia del apartheid y que fueron los sudafricanos mismos quienes, mediante un proceso de paz, pusieron fin al régimen, para el gobierno sudafricano resulta inconcebible la seguridad colectiva a través de intervenciones militares y políticas no aceptadas por la comunidad internacional y el país afectado. En otras palabras, la seguridad colectiva no significa, por ningún motivo, la violación al derecho a la libre determinación de los pueblos. Lo anterior explica porqué para Sudáfrica la participación en misiones de paz ocupa un segundo plano puesto que la intervención política y militar en un país requiere de su consentimiento.

No obstante, dicha autorización no siempre ha sido consensuada, de ahí que la vocación y acción pacificadora sudafricana haya sido cuestionada por sus vecinos, teniendo en cuenta casos emblemáticos que se revisarán a continuación como lo son República Democrática del Congo (RDC), Zimbabue y el controversial rechazo del visado al Dalai Lama en el 2009 y nuevamente en el 2014.

En el primer caso ocurrido entre la primera y la segunda guerra del Congo (1996-2003) Sudáfrica como nación postapartheid se lanzó como potencia pacificadora en la región, utilizando la estrategia de diplomacia neutral, mucho más luego de que el entonces Presidente Mandela ya hubiera enfurecido a sus vecinos en noviembre de 1995, cuando optó por llamar

unilateralmente a boicotear el petróleo de Nigeria y expulsarle de la Commonwealth porque el régimen militar de dicho Estado ejecutara a nueve activistas ambientales, hecho que, si bien era rechazado por la comunidad internacional, no evitó que la vecindad viera con malos ojos la medida unilateral de Sudáfrica, sin previa consulta con las demás naciones africanas (Ozkan, 2013).

Por lo anterior, la presencia sudafricana en Zaire (hoy República Democrática del Congo) en 1996 fue titubeante, al menos respecto a apoyo militar. No sería sino hasta el año 2000 –ya con Mbeki en la Presidencia- que Sudáfrica enviaría tropas a RDC para resolver el conflicto latente (Ozkan, 2013). No obstante, es preciso recordar que el concepto de operaciones de paz que maneja Sudáfrica es amplio, incluyendo otros recursos además del militar (Departamento de Asuntos Exteriores de Sudáfrica, 1999), de ahí que el envío de tropas haya sido un elemento complementario de la diplomacia preventiva/neutral manejada en el caso de RDC; lo que no quita que algunos analistas interpreten la política exterior sudafricana hacia RDC como estrategia de garrote y zanahoria en tanto que empezó enviando buques de guerra y tropas y, por otro lado, ofreció apoyo y asistencia técnica y económica en el proceso de posconflicto, si y sólo si, aceptaban el Acuerdo Global e Inclusivo de Pretoria de 2002 (Landsberg en Ozkan, 2013, p. 7).

Pese a lo anterior, la política exterior sudafricana respecto a misiones de mantenimiento de paz, más que ser un juego de garrote zanahoria, responde a los valores de la filosofía y diplomacia del Ubuntu según la cual reafirma la humanidad mediante el reconocimiento de la humanidad de los demás, por ende, Sudáfrica asume su papel como promotor de la democracia –más que como líder o potencia regional- y para ello encamina sus acciones de

tal modo que logre ser visto por sus vecinos como aliado y no como una amenaza, de ahí que su respuesta no sea inmediata cuando se trata de desplegar tropas a otro Estado.

Por otro lado, el caso en Zimbabue “es más controversial, debido al cambio generado por la transición del gobierno de Mandela que criticaba abiertamente el régimen de Mugabe, mientras que Thabo Mbeki no quiso emitir una condena expresa al mismo, y por el contrario prefirió el empleo de una diplomacia tranquila” (Torres, 2010, p. 7).

Seguidamente, en el año 2007 Mbeki fue nombrado por la SADC (Southern African Development Community) como mediador entre el presidente de Zimbabue, Mugabe, y el líder de la oposición, Tsvangirai (Eliades, 2011); pero los resultados no fueron los esperados ya que teniendo la posibilidad de presionar al gobierno de Zimbabue para frenar la violación a los derechos humanos, puesto que Sudáfrica es su mayor socio comercial, por el contrario, Mbeki -y a partir de 2009 el Presidente Jacob Zuma- optaron por mantener la estrecha relación comercial como vía para ayudar a solucionar el conflicto sin violar la soberanía del vecino país.

De lo anterior se desprendieron duras críticas de la Unión Europea, Estados Unidos y algunos Estados del vecindario africano al gobierno sudafricano por dar la espalda a un país sumido en crisis, pues Sudáfrica recibió el apoyo de la comunidad internacional en aras de terminar el régimen del apartheid. A las críticas mencionadas, el ex Presidente Thabo Mbeki responde que

Nosotros debemos respetar el derecho de las personas de Zimbabue a decidir su futuro, no le corresponde a Sudáfrica ni a nadie imponer alguna solución para la gente de Zimbabue (...) una de las diferencias sobre este asunto fue con el gobierno británico y el Primer Ministro Tony Blair porque el gobierno británico estaba diciéndonos directamente que teníamos que buscar las formas y medios para remover físicamente a Mugabe y poner a alguien más en su lugar; a lo que nosotros respondimos, no es tu deber, no es tu responsabilidad (...) lo que debemos hacer es lograr que las

personas de Zimbabwe se sienten y dialoguen entre ellos sobre lo que sucederá con su país (Mbeki, 2016).

Por otra parte, la diplomacia neutral de Sudáfrica no impide que su política exterior gire en torno a su interés nacional de volver al país una nación ganadora del siglo XXI, recurriendo para ello a exaltar su imagen como la de la nación arcoíris, promotora de paz y democracia. Dentro del interés nacional está, sin duda, consolidarse como un socio comercial en la región y fuera de ella, para lo cual se ha dedicado a estrechar relación con China, incluso antes de ser parte del BRICS; esta relación ha sido motivo de duras críticas al gobierno sudafricano acerca de su vocación como Estado pacificador, especialmente tras la negación de la visa del Dalai Lama en 2009, quien asistiría a una conferencia de paz en Johannesburgo. Esta situación produjo descontento en la población nacional, incluyendo a los ganadores del Nobel de paz: Desmond Tutu y Nelson Mandela, mucho más sabiendo que en 1996 fue el mismo Presidente Mandela quien invitó y recibió al Dalai Lama.

Respecto al incidente, el gobierno sudafricano explicó que la denegación del visado se debió a que no querían que la atención se desviara del Mundial de Fútbol que estaba próximo a realizarse, pero no hubo explicación para la dilatación del visado del Dalai Lama. Una vez más, en el 2014 fue invitado al cumpleaños número 80 de Desmond Tutu, y finalmente decidió retirar su solicitud de visa debido a la negligencia del gobierno para aprobársela. Y de nuevo, ese mismo año le fue negada la visa para asistir a la XIV Gala del Premio Nobel de la Paz (La Nación, 2014). La prensa nacional e internacional concluyó que esta vez el incidente se debió a la elección de Sudáfrica por mantener la estrecha relación con China (también miembro del BRICS) país acusado por el Dalai Lama de la violación de derechos humanos en el Tíbet.

Así, pues, Sudáfrica acorde a la diplomacia del Ubuntu ha optado por otros mecanismos de construcción y mantenimiento de paz en la región además de la participación en misiones de paz. Uno de esos mecanismos son los proyectos de cooperación internacional que, adicionalmente, se promueven bajo el enfoque de cooperación sur-sur como herramienta apropiada para superar –en el caso de África- el afropesimismo.

Si bien los programas de cooperación y ayuda internacional de Sudáfrica han ido aumentando, no es tarea fácil hacer un seguimiento a la implementación de éstos porque no hay una entidad que concentre la totalidad de dichos programas. Por el contrario, están sectorizados en distintas organizaciones nacionales y regionales. Por ejemplo, el Fondo del Renacimiento Africano y Cooperación Internacional (ARF), fue creado en el año 2000 y se encuentra bajo la dirección del Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación (DIRCO), constituyéndose en el “instrumento más definido y estructurado para la asistencia al desarrollo” (Berashati, 2013, p. 19) con la que cuenta el país.

No obstante el ARF no fue creado con la finalidad de brindar ayuda internacional a sus vecinos, sino para acercarse a sus Estados vecinos mediante lazos de solidaridad que permitieran generar empoderamiento económico en la región (Berashiti, 2013), de manera que las iniciativas impulsadas y dirigidas por el ARF “incluyen proyectos de agricultura en Zimbabue, proyectos culturales en Mali, asistencia humanitaria en Somalia, represas de agua en Lesotho e incluso proveer apoyo a la Copa Africana de Naciones (Sidiropoulos en Berashiti, 2013, p. 19). Este mismo fondo brindó asistencia en el posconflicto de países como República Democrática del Congo, Burundi y Comoras, fue observador de la elección democrática en Zimbabue, donó asistencia técnica a países como Sudán y Liberia a través de

sus instituciones; y en algunos casos se utilizó el fondo para pagar las deudas de Malawi, Gabón, Lesotho, República Centroafricana, Mozambique, entre otros (Berashiti, 2013).

Adicionalmente, el informe anual de turismo sudafricano declara que “a pesar de haber presenciado un descenso del -6.8% en la llegada de turistas extranjeros, los ingresos del turismo aumentaron en un +6.2%” (South African Tourism - Strategic Research Unit, 2015, p. 23). De esta manera que los ingresos provenientes de turismo de ocio (US\$ 20.6 bn) y turismo de negocios (US\$ 10 bn) en Sudáfrica sean los más altos del continente según el portal Tourism Data for Africa. El gobierno Sudafricano destina parte de esos ingresos a proyectarse internacional y regionalmente mediante proyectos de cooperación internacional que le han permitido posicionarse como el mayor inversor africano en la región, como se observó anteriormente.

Un ejemplo claro de lo anterior son instituciones regionales como la Unión Aduanera de África Austral (SACU por sus siglas en inglés) que es la unión aduanera más antigua del mundo ya que se fundó el 29 de junio de 1910, y que la integran Botsuana, Sudáfrica, Namibia, Suazilandia y Lesotho; países que establecieron un arancel externo común y el libre tránsito de bienes y servicios entre los miembros de la organización (Besharati, 2013). A primera vista la SACU es sólo un primer estadio de integración regional pero lo que permite verle como una red de cooperación liderada por Sudáfrica es que el dinero recaudado del arancel externo común es redistribuido de acuerdo a una fórmula que beneficia a los países de bajos ingresos dentro de la organización. Adquiere mucha más relevancia entendiendo que las transferencias provenientes de la SACU constituyen entre el 50-70% de los ingresos de

Suazilandia y Lesotho, ambos dependientes de Sudáfrica y altamente vulnerables a los choques económicos de éste (Berashati, 2013).

Según Josefina García y Maria Cecilia Guínés (2015) “con la llegada a la presidencia de Jacob Zuma en 2009 la cooperación se ha orientado hacia un “enfoque de asociación”, para hacer de Sudáfrica un “socio de desarrollo” en el continente, suplantando la tradicional noción de “donante” (p. 1), en aras de institucionalizar el rol de cooperante asumido por Sudáfrica como potencia emergente, se crea la Agencia Sudafricana de Asociación para el Desarrollo (SADPA), sin que por ello se trate de invisibilizar la cooperación bilateral iniciada durante el gobierno de Mandela con la condonación de las deudas de sus vecinos Suazilandia, Namibia y Mozambique (García & Guínés, 2015), así como la cooperación en operaciones de paz ya mencionadas.

La creación de la SADPA es importante en la medida que ésta se encarga de gestionar y coordinar los programas de cooperación internacional del Estado, así como crear y actualizar la base de datos de los montos y destinatarios de la ayuda. También, la Agencia Sudafricana de Asociación para el Desarrollo busca cambiar la retórica en torno a la cooperación internacional en la medida apunta a un enfoque de asociación, en lugar del enfoque tradicional de donante-receptor adoptado por las potencias tradicionales (García & Guínés, 2015). Adicionalmente, “en años recientes, los desembolsos destinados a la cooperación por parte del gobierno sudafricano se han incrementado de forma sostenida. El ARF ha llegado a contribuir con montos anuales de entre 45 y 75 millones de dólares” (Tjonneland en García & Guínés, 2015, p. 3).

Uno de los destinos de cooperación es el IBSA, es decir, el foro trilateral entre Brasil, India y Sudáfrica creado en 2004 con la finalidad de promover la cooperación sur-sur, por ejemplo, con proyectos en el Estado de Palestina destinados a la construcción de redes hospitalarias, Sudán mediante la generación de empleo a trabajadores jóvenes, Burundi con el fortalecimiento de infraestructura y capacidad para combatir el VIH/SIDA, en Haití se llevó a cabo un proyecto para la integración socioeconómica de los niños y jóvenes vulnerables, entre otros (PNUD, 2015). De manera que el alcance de la cooperación sudafricana no se limita al panafricanismo sino que se amplía hasta lo que abarca la construcción discursiva del *Sur*.

- **Sudáfrica como actor decisivo en Organizaciones Intergubernamentales: el caso de la Unión Africana**

Las potencialidades económicas, comerciales y de reconocimiento alcanzadas por Sudáfrica mediante la diplomacia del Ubuntu le han permitido posicionarse como un actor decisivo en organizaciones intergubernamentales como la Unión Africana, siendo ésta la más importante para el gobierno sudafricano en tanto que es el organismo clave en la búsqueda de soluciones africanas a problemas africanos (Gobierno de Sudáfrica, 2011).

Por lo anterior y respondiendo al principio del multilateralismo por el que aboga en su libro blanco de política exterior, se ha convertido en uno de los cinco países africanos que más contribuye al presupuesto de la Unión Africana (UA), concibiéndola como el principal

mecanismo de seguridad multilateral, desarrollo y tomador de decisiones de África; por ende, anualmente el gobierno sudafricano transfiere entre ZAR\$ 150-200 millones a la UA, lo que equivale a cerca del 15% de los ingresos de esta organización (Vickers en Berashiti, 2013).

Ahora bien, esta preferencia por la Unión Africana se entiende desde la formación de lazos identitarios adoptados y adaptados durante el periodo de descolonización como forma de dignificación de la Negritud -destacando los aportes de Léopold Sédar Senghor con la teoría de la Negritud-, es decir, invirtiendo el concepto negativo y peyorativo creado por Occidente, dando lugar al panafricanismo. Por ejemplo, según Senghar (1964) “la sociedad negro-africana hace mayor énfasis en el grupo que en el individuo, más en la solidaridad que en las actividades y necesidades individuales, más en la comunión de las personas que en su autonomía” (p. 93-94), idea también recogida y defendida por la filosofía del Ubuntu.

No obstante, Sudáfrica de alguna manera estuvo ausente en los primeros hitos panafricanistas teniendo en cuenta que la época colonial fue sucedida por el régimen del apartheid. De ahí que una vez caído el régimen opresor, el gobierno sudafricano se decidiera a dignificar al oprimido por excelencia: la Negritud, y para ello recurrió a la restauración y dignificación de la filosofía africana ancestral del Ubuntu como pilar de la política exterior del país. De modo que Sudáfrica, mediante la diplomacia Ubuntu, está dando voz al oprimido, convirtiéndose a su vez en la voz de África como continente subyugado, en tanto que esta diplomacia tiene sus raíces en el panafricanismo y, por ende, en la teoría de la negritud; lo anterior explica pues, la primacía que da Sudáfrica a la Unión Africana como organización intergubernamental por encima de cualquier otra.

Si bien Sudáfrica da primacía a OIG's regionales o continentales como la Unión Africana, no deja de lado organizaciones como las Naciones Unidas, pese a reconocer que ésta tiene problemas estructurales que impiden la construcción de identidades e intereses colectivos como la estructuración y composición del Consejo de Seguridad, la misión de Sudáfrica mediante la diplomacia Ubuntu es influir en la reestructuración de estas organizaciones para lograr un sistema internacional más justo y equitativo (Gobierno de Sudáfrica, 2011). Por lo anterior, Sudáfrica llevó los conflictos africanos, como el de la República Árabe Saharaui y Costa de Marfil, al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas cuando fue miembro no permanente en 2007-2008 y nuevamente en 2011-2012 (Carné, 2015).

El propósito de Sudáfrica es, pues, acercar el Consejo de Seguridad de la ONU y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana (Gobierno de Sudáfrica, 2011), de modo que se pueda dar soluciones efectivas y oportunas a los problemas y conflictos que enfrenta África, demostrando una vez más, ser la voz del continente en organizaciones internacionales. En otras palabras, el primer canal de las Naciones Unidas en África ha de ser Sudáfrica.

Por ejemplo, al reconocer a la República Árabe Saharaui Democrática (2004), generar proyectos de cooperación internacional con este Estado y llevar el caso de su conflicto con Marruecos al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Sudáfrica logró reavivar un conflicto olvidado desde que en 1999 el Frente Polisario promulgó la Constitución del país (Gimeno, 2013). También la figura de Mandela y su incansable lucha por los derechos a través del reconocimiento de los derechos de los demás (Ubuntu) ha sido inspiración para

personas como Mohammed Daddach, quien lucha por la liberación de su pueblo (Gimeno, 2013).

En conclusión, desde su retorno a la democracia en 1994 Sudáfrica ha sido un faro de luz para la región subsahariana de África por la forma de superar su propio conflicto, permitiéndole convertirse en el portavoz africano en organizaciones intergubernamentales como la Unión Africana y las Naciones Unidas, logrando ser un sujeto y no un objeto de la política internacional.

Reflexiones finales

La experiencia de la (re)construcción de Sudáfrica es un ejemplo para muchos Estados, ya que desde su (re)incorporación en la comunidad internacional en 1994 ha venido posicionándose como el portavoz del África, abogando de una u otra forma por la construcción de un continente pacífico y estable, pues si algo le dejó el apartheid a la nación sudafricana fue el ferviente compromiso con la promoción de la democracia y los derechos humanos, moral que sin duda ha sabido usar como parte de su poder blando.

A raíz de su propio proceso es mucho lo que puede aportar Sudáfrica a la comunidad internacional, por ejemplo, la comisión de la verdad instaurada en 1995, fue la tercera del continente africano, pero la primera en incluir explícitamente el objetivo de la reconciliación, siendo también pionera en la inclusión política de las víctimas dentro del proceso de justicia transicional.

La inclusión del objetivo de reconciliación y la amnistía a cambio de la verdad se ven relacionadas directamente con la cosmovisión de los sudafricanos frente al conflicto y funcionamiento mismo de la sociedad, pues como se hizo notar en las páginas anteriores, de acuerdo a la filosofía del Ubuntu cuando un ser humano comete un error, la falla no es individual sino colectiva, significa que algo en la comunidad no está funcionando correctamente. En otras palabras, la culpa se colectiviza y la reconstrucción de la nación se convierte en una tarea inminente para todas las personas.

Así, la filosofía del Ubuntu se convirtió en la piedra angular, no sólo del mandato de Mandela, sino de la reputación internacional de Sudáfrica, haciendo de ésta una nación defensora de los derechos humanos y la democracia. De ahí que su moral y reglas le hayan permitido posicionarse rápidamente como un líder en la región. En otras palabras, el excepcionalismo sudafricano en la región, más allá de basarse en aspectos económicos o políticos, se sustenta en los valores de los que se vale para justificar su entrada en los asuntos regionales e internacionales.

De modo que, la publicación del libro blanco de política exterior de Sudáfrica apuntaló la diplomacia Ubuntu como recurso o mecanismo para la consolidación de su liderazgo en la región, siendo así, el posicionamiento del que goza la nación sudafricana no se debe solo al tamaño de su economía, sino a su poder blando. En ese sentido, el poder blando incrementado por Sudáfrica desde el fin del régimen del apartheid le ha permitido investirse como ejemplo para sus vecinos respecto a cómo poner fin al afropesimismo que recae sobre los Estados africanos.

Finalmente, el tamaño de su economía y el poder blando que le han permitido a Sudáfrica convertirse en el portavoz de África, también le han acarreado enormes responsabilidades como el mantenimiento de la estabilidad en la región y la participación en foros multilaterales que generen beneficios para el continente. Respecto a la primera responsabilidad, Sudáfrica ha optado por intervenir en la construcción y mantenimiento de paz, sin violar la soberanía de sus vecinos: aumentando la cooperación internacional, incrementando recursos y personal a las misiones de mantenimiento de paz de la ONU, lo que responde al principio del Ubuntu como eje de su política exterior.

En conclusión, los aciertos de la diplomacia del Ubuntu han contribuido significativamente a la imagen de Sudáfrica como nación arcoíris y socio en la lucha por el desarrollo y el buen vivir de los africanos. Sudáfrica no sólo derrotó el régimen del apartheid, sino que mediante la diplomacia Ubuntu se ha posicionado como líder y ejemplo a seguir en la región en el camino a la dignificación y empoderamiento de los pueblos africanos.

Referencias bibliográficas

Alden & le Pere (2004). South Africa's Post-Apartheid Foreign Policy: From Reconciliation to Ambiguity? En *Review on African Political Economy*, Vol. 31(100) 283-297.

Banco Mundial (2015). *World Integrated Trade Solution: South Africa*. Recuperado de <http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/ZAF/Year/2015/TradeFlow/Export/Partner/all/>

Banco Mundial (2011). *Gross Domestic Product 2010*. Recuperado de <https://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf>

Banco Mundial (2017). *Gross Domestic Product 2016*. Recuperado de <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>

Besharati, N. (2013). South African Development Partnership Agency (SADPA): Strategic Aid or Development Packages for Africa?. En *South African Institute of International Affairs (SAIIA)*. Recuperado de <http://www.saiia.org.za/research-reports/347-south-african-development-partnership-agency-sadpa-strategic-aid-or-development-packages-for-africa/file>

Carné, J. (2015). Potencias regionales de África Subsahariana en el siglo XXI: Los casos de Angola, Nigeria y Sudáfrica. En *OtroSur Digital*, Vol. 4(5). Recuperado de <http://www.precsurweb.com.ar/images/Potencias%20regionales%20de%20Africa%20Subsahariana%20en%20el%20siglo%20XXI.pdf>

Departamento de Asuntos Exteriores de Sudáfrica (1999). *White paper on South African participation in international peace mission*. Recuperado de http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/peacemissions_1.pdf

Diop, D. (1956). *Afrique mon Afrique*. Recuperado de <https://allpoetry.com/poem/8562839-Africa-by-David-Diop>

Eliades, E. (2011). El papel asertivo de Sudáfrica como potencia regional. En *XXII Simposio Electrónico Internacional "África: una mirada al siglo XXI"*. Simposio llevado a cabo en Buenos Aires, Argentina. Recuperado de http://www.ceid.edu.ar/biblioteca/observatorio_africa/ponencia_elias_eliades_3.pdf

Ernst & Young (2016). *EY's Africa Attractiveness Program 2016*. Recuperado de [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-africa-attractiveness-program-2016-staying-the-course/\\$FILE/ey-africa-attractiveness-program-2016-staying-the-course.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-africa-attractiveness-program-2016-staying-the-course/$FILE/ey-africa-attractiveness-program-2016-staying-the-course.pdf)

fDi Intelligence (2016). *The Africa Investment Report 2016: Foreign investment broadens its base*. Recuperado de <http://forms.fdiintelligence.com/africainvestmentreport/files/The-Africa-Investment-Report-2016.pdf>

Freeman, M. (2006). África y sus comisiones de la verdad y reconciliación. En *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*. Recuperado de http://www.acnur.org/t3/uploads/pics/1720_2.pdf?view=1

García, J. & Guínés, M. (2015). *Sudáfrica como potencia emergente: su nuevo rol en la cooperación internacional*. Recuperado de http://www.fundamentar.com/archivos/publicaciones/contexto_internacional/pdf/CI%2040/CI40-sudafrica.pdf

Gimeno, J. (2013). *Sidi Mohamed Daddach, el Mandela saharauí*. En Blogs de El País. Recuperado de <http://blogs.elpais.com/donde-queda-el-sahara/2013/12/sidi-mohamed-daddach-el-mandela-saharai.html>

Gobierno de Sudáfrica (2011). *Building a better world: the Diplomacy of Ubuntu: White paper on South Africa's Foreign Policy*. Recuperado de http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/foreignpolicy_0.pdf

Hengari, T. (2014). *South Africa's Diplomacy 20 years on: Implementing the African Agenda around Core Values, Principles and Issues*. Recuperado de <http://www.saiia.org.za/policy-briefings/592-south-africa-s-diplomacy-20-years-on-implementing-the-african-agenda-around-core-values-principles-and-issues/file>

La Nación (2014). Sudáfrica deniega un visado al Dalai Lama para la Cumbre de los Nobel. *La Nación*. Recuperado http://www.nacion.com/mundo/africa/Sudafrica-deniega-Dalai-Lama-Nobel_0_1437056353.html

Mandela, N. [Marc Hu]. (2012, 06 de marzo). *Ubuntu told by Nelson Mandela* [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=HED4h00xPPA>

Mbeki, T. [UCD – University College Dublin]. (2016, 21 de marzo). Thabo Mbeki – UCD *After Empire Leaders' Interview 2016* [Archivo de video]. Recuperado <https://www.youtube.com/watch?v=PjSx0ImUM0s>

Molinero, Y. (2014). Sudáfrica, una potencia media y emergente que aspira a liderar el continente. En: *Observatorio de Sudáfrica, CAEI*. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Yoan_Molinero_Gerbeau/publication/265913102_Sudafrica_una_potencia_media_y_emergente_que_aspira_a_liderar_el_continente/links/54212c8f0cf203f155c60d23.pdf?origin=publication_detail

Morasso, C. (2013). Los Intereses de Sudáfrica como BRIC. En: *Conjuntura Austral*, 4(8). Recuperado de <http://oaji.net/articles/2015/2137-1438625446.pdf>

Murithi, T. (2006). Practical Peacemaking Wisdom from Africa: Reflections on Ubuntu. En: *The Journal of Pan African Studies*, 1(4). Recuperado de http://www.jpanafrican.org/docs/vol1no4/PracticalPeacemakingWisdomFromAfrica_JPA_Svol1no4.pdf

Nathan, L. (2005). Consistency and inconsistencies in South African foreign policy. En *International Affairs*, 81(2), 361-372.

Nye, J. (1990). Soft Power. En *Foreign Policy*, 80(3), 153-171. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/1148580?seq=1#fndtn-page_scan_tab_contents

Observatorio de Complejidad Económica (2016). Sudáfrica. Recuperado de <http://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/zaf/>

Ogunnubi, O. & Amao, O. (2016). *South Africa's Emerging "Soft Power" Influence in Africa and Its Impending Limitations: Will the Giant Be Able to Weather the Storm*. Recuperado de <http://www.otago.ac.nz/politics/otago626077.pdf>

Ozkan, M. (2013). *When a giant became a "Reluctant Peacekeeper": South Africa and Peacekeeping Operations between 1994-2013*. Recuperado de <https://works.bepress.com/mehmetozkan/>

PNUD (2015). *IBSA Fund: Overview Project Portafolio*. En Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de http://tcdc2.undp.org/IBSA/documents/UNDP_IBSA_Brochure.pdf

Portland (2016). *The Soft Power 30: A Global Ranking of Soft Power*. Recuperado de https://softpower30.portland-communications.com/wp-content/themes/softpower/pdfs/the_soft_power_30.pdf

Providing for Peacekeeping (2015). *Peacekeeping Contributor Profile: South Africa*. Recuperado de <http://www.providingforpeacekeeping.org/2014/04/03/contributor-profile-south-africa/>

Qobo, M. (2011). South Africa's foreign policy stuck in the doldrums. *Mail & Guardian*. Recuperado de <http://mg.co.za/article/2011-08-29-south-africas-foreign-policy-stuck-in-the-doldrums>

South African Tourism (2015). *Tourism Performance Highlights 2015*. Recuperado de http://www.southafrica.net/uploads/files/2015_Annual_Report_v10_05082016.pdf

Senghor, L. (1964). *Nation et voie africaine du socialisme*. París: Présence Africaine.

Torres, J. (2010). *Análisis de Sudáfrica como “potencia regional pacificadora”, durante el periodo de gobierno de Thabo Mbeki desde 1999 hasta junio de 2008* (Tesis de pregrado). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá. Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/1860/1020724656-2010.pdf?sequence=1>

Tutu, D. (2009). *Prólogo del arzobispo Desmond Tutu*. Recuperado de <http://www.abc.es/gestordocumental/uploads/Cultura/prologoLibertad.pdf>

United Nations (2016). *Países que aportan contingentes de soldados y policías*. Recuperado de <http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wendt, A. (2012). *Anarchy is what states make of it: The Social Construction of Power Politics*. Recuperado de http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic1341873.files/Week%201/Wendt_1992.pdf