

Enero / Junio 2016

123

ISSN 1852-7213

# CUPEA

Cuadernos de Política  
Exterior Argentina



**CERIR**  
Centro de Estudios en Relaciones  
Internacionales de Rosario

## INDICE

### ARTÍCULOS

- La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015)**  
Carla Morasso 3-22
- La demarcación de nuestro límite más extenso: El límite exterior de la plataforma continental argentina**  
Lidia Gatti 23-39
- Política exterior de Sudáfrica con especial referencia al gobierno de Zuma. Principios e intereses en la cooperación Sur-Sur con África**  
Gladys T. Lechini 41-62
- Élite socio-política y política exterior: los Cancilleres argentinos en el contexto del diferendo por el Chaco Boreal entre Bolivia y Paraguay**  
Maximiliano Zuccarino 63-78

### ARTÍCULO DE OPINIÓN

- Ciencia, Política y Economía en la Antártida. Las claves para entender un delicado equilibrio y los desafíos para la Argentina**  
Miryam Colacrai 79-81

### RESEÑAS

- VARIOS AUTORES (2014). *La política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato***, por Hugo Rogelio Suppo y Leandro Gavião 83-86
- RAHOLA, Pilar (2015). *¡BASTA!***, por Florencia Urbano 87-88

#### Cómo citar

Autor (2016). Título del artículo, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 123, enero-junio, disponible en [www.cerir.com.ar](http://www.cerir.com.ar)

## Política exterior de Sudáfrica con especial referencia al gobierno de Zuma. Principios e intereses en la cooperación Sur-Sur con África\*

Gladys T. Lechini\*\*

### Resumen

A poco más de 20 años del triunfo de la democracia multirracial en Sudáfrica, el objetivo de este trabajo es revisar el rol de la cooperación Sur-Sur en la política exterior de los gobiernos de Nelson Mandela y Thabo Mbeki, colocando el énfasis en la gestión de Jacob Zuma, para evaluar el lugar que Sudáfrica le otorga a su región, al África y a las nuevas alianzas trans-regionales. Se sostiene que a pesar de su propia historia de luchas y de manifestar un compromiso solidario y cooperativo con los países del Sur y en particular con los de su región, en sus relaciones externas los gobiernos del *African National Congress* (ANC) han defendido sus intereses nacionales por sobre los africanos.

**Palabras claves:** Sudáfrica-Política exterior-Cooperación Sur-Sur-África

## South African foreign policy with special reference to Zuma government Principles and interests in South-South cooperation with Africa

### Abstract

After more than twenty years of democracy in South Africa this chapter wants to make a follow up of Nelson Mandela's, Thabo Mbeki's and Jacob Zuma's foreign policies, to assess "the place" of Southern Africa, Africa and trans-regional alliances within their discourse and actions of South-South cooperation. It is argued that despite of its own struggle against Apartheid's oppression and its solidarity and cooperative engagement with the countries of the South, the African National Congress (ANC) governments have defended national South African interests over African ones.

**Key words:** South Africa-Foreign policy-South-South cooperation-Africa

Trabajo enviado: 14/05/2016 Trabajo aceptado: 20/06/2016

### Introducción

La República de Sudáfrica es un caso ejemplar de transición pacífica desde un gobierno racista y segregacionista hacia una democracia multirracial, luego de décadas de opresión y violencia organizada desde el Estado -en paralelo tanto a la insurrección de la población de color dominada, como a la resistencia no violenta. Junto al fin de la guerra fría y acompañando los cambios del sistema internacional, en Sudáfrica se llevó adelante un proceso de negociaciones que culminó con las primeras elecciones democráticas en su historia y con la asunción a la Presidencia de la República del líder natural, Nelson Mandela.

En un contexto de des-inserción, de aislamiento internacional y de sanciones económicas internacionales aplicadas de manera dispar al régimen del Apartheid, el gobierno de la "nueva Sudáfrica" se propuso la plena reinserción en un mundo que estaba cambiando, tomando como banderas la defensa de los derechos humanos, la democracia y el desarrollo, planteando así la vinculación entre política doméstica y política internacional. Sostener el respeto por el derecho internacional y la promoción de la paz internacional, ampliar las relaciones bilaterales y apostar

---

\* Se agradece la colaboración en este trabajo de la Becaria doctoral Agustina Marchetti.

\*\* Doctora en Sociología por la *Universidade de Sao Paulo* (Brasil); Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina); Co-directora del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR); Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Correo electrónico: [gladystlechini@yahoo.com.ar](mailto:gladystlechini@yahoo.com.ar)

al multilateralismo, ocupar su espacio en la región y en África, fueron objetivos de la política exterior del “nuevo país” que emergía.

De este modo, en 1994 se produjo una transformación fundamental de la política exterior sudafricana (PESA) en su rediseño y armado “*to become a responsible global citizen*” (Landsberg, 2010:95). De un Estado aislado, políticamente beligerante, militarista en la región, con una agenda globalmente defensiva, Pretoria pasó a sostener la posición opuesta: mostrar un fuerte compromiso con África y la gobernabilidad global, defendiendo el multilateralismo y la participación en las instancias regionales, continentales y mundiales.

Sin embargo, por debajo de una superficie novedosa y sorprendente, fuerzas profundas subyacen a estos cambios, mostrando algunas continuidades derivadas de un “destino manifiesto”, producto de la posición geoestratégica de Sudáfrica en la región del África austral y de su propia historia.

Al analizar las posiciones de DeKlerk por el Partido Nacional en el gobierno (1989-1994), de Nelson Mandela (1994-1998), Thabo Mbeki (1999-2008)<sup>1</sup> y Jacob Zuma (2009-2019) del *African National Congress* (ANC)<sup>2</sup> podría hablarse de un hilo conductor que desde 1989 -con variados matices- va orientando la política exterior sudafricana hacia el logro de su total reinserción internacional, aunque existan importantes diferencias entre el último gobierno del Partido Nacional y las posturas del ANC.

Según Evans (1995:12), en los inicios, la nueva diplomacia fue en esencia un cambio de estilo más que un cambio de sustancia. Para Deon Geldenhuys (1994:287), no fue una nueva política exterior porque no alteró significativamente la concepción sudafricana de su identidad y destino: Sudáfrica como superpotencia regional sin rivales. Para ellos la diferencia esencial en la política exterior es que la concepción sudafricana del interés nacional ya no era de tipo excluyente, sino que fue ampliada para cooptar los intereses y aspiraciones de otros grupos diferentes a los tradicionalmente vinculados a las elites dominantes blancas. En la nueva dinámica de la interacción entre el poder nacional y el proceso de identidad nacional se redefinieron los contenidos del interés nacional, incorporando los elementos constitutivos de las realidades sociales emergentes incluyendo a todos los grupos raciales en esta construcción.

De allí los planteos a finales de la década del noventa sobre si la nueva Sudáfrica tenía una vieja política exterior<sup>3</sup>, es decir, si podría replicar prácticas intervencionistas en la región, actuar como líder indiscutido y ser estigmatizado con el síndrome del *big brother*. Si la vieja Sudáfrica fue acusada de exacerbar los problemas del África, su sucesora tendría que ayudar a resolver los conflictos en el continente (Lechini, 1997).

---

<sup>1</sup> Mbeki no terminó su mandato, el cual fue completado por Montlante.

<sup>2</sup> El ANC se fundó el 8 de enero de 1912 en Bloemfontein, con el objetivo de defender y luchar por los derechos de la mayoría de raza negra de Sudáfrica. A medida que el sistema de discriminación racial o Apartheid se profundizaba, el ANC redoblaba su activismo. Aunque no es el único movimiento y partido que luchó contra el Apartheid, es el más numeroso. Fue prohibido por sus actividades terroristas y legalizado en el período de transición hacia la democracia, participando activamente en las *talk on talks*. Gobierna Sudáfrica desde las primeras elecciones multirraciales, en alianza con el Partido Comunista Sudafricano (SACP) y el Congreso Sudafricano de Sindicatos (COSATU), con peso variable según los gobiernos.

<sup>3</sup> Ver: Lechini (1997). En ese sentido Sombra Saraiva (1996:6) sostenía que la política exterior sudafricana era más una política de Estado que de gobierno: "Sudáfrica es un caso ejemplar de continuidad en política exterior en el continente africano. Desde Ian Smuts, pasando por las ambiciones de hegemonía regional del viejo Partido Nacional con el proyecto de la ‘Constelación de Estados’, por la llamada ‘Nueva Diplomacia’ articulada en los estertores del Apartheid y presentada por Neil van Heerder en 1989, hasta la más reciente fase denominada ‘Diplomacia de la Liberación’ del ANC, se perciben continuidades inimaginables para períodos tan diversos de la vida política doméstica". Más aún, el autor sostiene que si bien los intereses nacionales fueron reanimados por la dimensión democrática y por el fin de la exclusividad del poder blanco, los fundamentos permanecieron los mismos.

Por tanto, en el nuevo discurso de política exterior se planteaba que el futuro de Sudáfrica estaba en África. Dicho rol asignado a Sudáfrica tanto desde las percepciones externas como desde un compromiso interno, estaba muy vinculado a las potencialidades económicas y gerenciales de un país que busca consolidarse en la región y el continente, para constituirse en un polo de desarrollo regional y demostrar las falsedades de las corrientes "afropesimistas".

Las proposiciones centrales de la "nueva diplomacia" fueron entonces: Sudáfrica como parte de África; los problemas africanos deben ser resueltos por los africanos; los Estados del África austral son interdependientes y su seguridad es indivisible; las cuestiones regionales deben ser encaradas con un espíritu de cooperación y buena vecindad<sup>4</sup>.

Frente a estas problemáticas, el objetivo de este trabajo es revisar brevemente los 20 años de política exterior democrática de Sudáfrica y colocar el énfasis en la gestión de Jacob Zuma, para encontrar continuidades y eventualmente cambios en las prioridades externas y en particular en el lugar que Sudáfrica le otorga a su región y al África en la cooperación Sur-Sur (CSS) y a las nuevas alianzas trans-regionales como IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) y BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica).

En este contexto se entiende la política exterior como una política pública dirigida al ámbito externo del Estado e implementada por actores gubernamentales. Refleja los intereses de los variados sectores políticos, económicos, sociales y culturales de la sociedad doméstica, de acuerdo a principios y normas y recibe condicionamientos del marco sistémico.

El supuesto básico sobre el que se trabaja es que a pesar de la continuidad del ANC en el poder, en el diseño e implementación de la política exterior existe y ha existido una disociación entre el discurso y las acciones, en función de la escasez de recursos y de las necesidades domésticas e imperativos de los intereses de los variados grupos locales.

La **hipótesis** que se plantea es que en su relación con África y con el mundo, Sudáfrica, en tanto país emergente, tiende a defender sus intereses nacionales por sobre los regionales, aun cuando sostiene un discurso y posicionamiento Sur-Sur solidario y cooperativo.

## **1. La política exterior sudafricana: principios, objetivos y prioridades**

La política exterior sudafricana ha sido y es una política de Estado, apuntando a mejorar y optimizar la inserción internacional de Sudáfrica, tener un rol destacado en África y muy relevante en la región austral del continente. De forma tal que en toda la historia de Sudáfrica, se puede observar en forma implícita o explícita, tanto en los discursos como en las acciones, a un país o mejor dicho a una élite gubernamental, que se percibe como líder o potencia regional africana.

Por otra parte, cabe reseñar que en estos 20 años de democracia, los diferentes gobiernos del ANC organizaron la política exterior manteniendo un discurso y una retórica que realza principios y valores acuñados a lo largo de su historia como movimiento de liberación nacional que luego accede al poder. El ANC es nacionalista y anticolonialista y por tanto su agenda se inspira en la igualdad racial en un mundo más equitativo<sup>5</sup>.

Consecuentemente, pueden observarse continuidades entre los 3 gobiernos del ANC en los principios y objetivos de su política exterior, expresados en la concepción de interés nacional, que como ya mencionáramos es ahora incluyente y recoge las necesidades e identidades de un país multiétnico y multicultural.

---

<sup>4</sup> De Klerk ya hablaba de los contactos en el marco de las relaciones Sur-Sur, imponiéndole una connotación cooperativa canalizada por vía política, económica y de seguridad.

<sup>5</sup> En el Congreso del Pueblo de 1955 el ANC adoptó la Carta de la Libertad (*The Freedom Charter*) que se convirtió en una declaración de principios básicos para su organización.

De este modo la política exterior se sustenta en un conjunto de valores (patriotismo, lealtad, dedicación, *Ubuntu* y *Batho Pele*<sup>6</sup>, equidad e integridad) y principios sobre los cuales se estructuran los objetivos estratégicos del país, entendidos como el interés nacional. Entre los principios rectores se destacan el compromiso con la promoción de los derechos humanos, con la democracia, con la justicia y el derecho internacional, con la paz internacional, con el fomento de mecanismos para la resolución de conflictos, y por último un compromiso con el desarrollo económico a través de la región y la cooperación internacional en un mundo globalizado e interdependiente (DIRCO, 2009:6).

Con respecto al interés nacional Chris Landsberg (2010:206) sostiene que: *“In the new South Africa, the concept of national interest has become one of the most established in foreign policy analysis, referring as it does to the most vital needs of the country, including defense of territorial integrity, autonomy, welfare and prosperity, and relationship with continental and global organizations”*.

Si bien el contenido del interés nacional sudafricano no ofrece dudas para los sudafricanos, es cierto que al ser incluyente, debe responder al conjunto de intereses sectoriales que sostienen la nación y que no siempre apuntan en la misma dirección y muchas veces se contradicen con principios y discursos.

A modo de metáfora, hay ciertas ideas que componen la columna vertebral del discurso de la política exterior sudafricana del ANC. Las vértebras lo constituyen la lucha contra la opresión colonial y la discriminación racial, la defensa de los derechos humanos, de los valores democráticos y la solidaridad Sur-Sur. Las costillas y el corazón descansan en África y en particular en la región austral.

En tanto, desde la práctica, según Alec Erwin<sup>7</sup>, la inserción de Sudáfrica en el mundo puede asimilarse a una mariposa: con la cabeza en el norte, el cuerpo en África y las alas en el Sur, extendidas hacia América Latina y Asia, respectivamente (Vickers; Ajulu, 2008:14). Como puede observarse ambas metáforas no son coincidentes y hablan de discurso y realidades algo diferentes, pero ambas con eje en el lugar de Sudáfrica en África.

África aparece como la prioridad de Sudáfrica, por tanto los sucesivos gobiernos promoverán un continente políticamente estable y con crecimiento económico, junto a un orden internacional más justo y no organizado por los más poderosos, sino balanceado por alianzas contra-hegemónicas.

## **2. África y la CSS en la agenda de Sudáfrica**

El ANC se ufana de ser el movimiento de liberación nacional más antiguo del África. Esta condición le otorga credenciales para aspirar a ejercer liderazgo continental -sin pretender

---

<sup>6</sup> De acuerdo al *White Paper on South Africa's Foreign Policy* (2011) Sudáfrica emplea el concepto de *Ubuntu* como una manera de definir lo que el país es y cómo se relaciona con los demás. La filosofía de *Ubuntu* significa "humanidad". Ha desempeñado un papel importante en la formación de la conciencia nacional sudafricana y en el proceso de su transformación democrática y de la construcción de la nación. En la página 4 del documento se clarifica el concepto: *“South Africa's unique approach to global issues has found expression in the concept of Ubuntu. These concepts inform our particular approach to diplomacy and shape our vision of a better world for all. This philosophy translates into an approach to international relations that respects all nations, peoples, and cultures. It recognises that it is in our national interest to promote and support the positive development of others. Similarly, national security would therefore depend on the centrality of human security as a universal goal, based on the principle of Batho Pele (putting people first). In the modern world of globalisation, a constant element is and has to be our common humanity. We therefore champion collaboration, cooperation and building partnerships over conflict. This recognition of our interconnectedness and interdependency, and the infusion of Ubuntu into the South African identity, shapes our foreign policy”*.

<sup>7</sup> Vice Ministro de Finanzas, a partir de 1996 Ministro de Industria y Comercio de Mandela; y Ministro de Empresas Públicas con Mbeki.

ser hegemónico, al menos en lo discursivo- y de este modo tener un rol relevante en la promoción de la unidad africana y de la cooperación con los países del Sur global. Así como plantea su destino ligado al África, se postula como un *peacekeeper* del continente, vinculando las cuestiones de seguridad al desarrollo económico y al comercio. En ese contexto, se esgrime con fuerza el argumento de Mandela: “no podemos ser una isla de riqueza en un mar de pobreza”<sup>8</sup>.

De esta manera, y en tanto economía en desarrollo, pero emergente, Sudáfrica se ofrece como puerta de entrada al África, especialmente en los foros comerciales globales, y como representante o con voz para hablar en nombre de África en los encuentros y organizaciones multilaterales.

Sudáfrica como una democracia multirracial, Sudáfrica como líder regional y africano, Sudáfrica como puerta de ingreso al África, con una economía en crecimiento, con importantes empresas y un sólido sistema financiero, son argumentos que se escuchan en los foros multilaterales y que se silencian en los africanos, generando mucha suspicacia en la región.

Es que los límites impuestos por la realidad y los condicionantes emanados de los variados intereses nacionales sectoriales, colocaron restricciones y muchas veces generaron distancia entre el discurso y las acciones, entre las promesas de cooperación y los costos ocasionados.

A pesar de las continuidades y la retórica solidaria del ANC, es de tener en cuenta también que cada gobierno y en especial cada presidente y su entorno, le impusieron su sesgo particular a la política exterior, en contextos sistémicos también diferentes. De ahí la importancia de realizar un seguimiento del accionar externo de este país desde las primeras elecciones democráticas que le habilitaron su reinserción internacional, si se pretende tener una idea de cómo se percibe la CSS, la inserción en África y su relación con otros emergentes.

En tanto, la CSS es concebida aquí como un aspecto de la política exterior que se basa en los principios de solidaridad, apoyo y ayuda mutua. Es una relación esencialmente política que apunta a reforzar las vinculaciones bilaterales y a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener mayor poder de negociación conjunto en la búsqueda de autonomía internacional. Ésta, a su vez, es entendida como la capacidad de tomar decisiones en función de los propios intereses, teniendo en cuenta los márgenes de maniobra y las restricciones que el sistema internacional y las fuerzas globales les imponen a los Estados.

Cabe aclarar que la CSS ha sido utilizada con diferentes contenidos y posee múltiples aristas. Una mirada sobre la evolución de los “países del Sur” contribuye a comprender sus dos más importantes acepciones explicitadas en dos grandes líneas interpretativas, cuyas fronteras son difusas: una acepción política, más amplia y una técnica más restringida –que abarca aspectos científico-tecnológicos, académicos, de negociaciones económico-comerciales, entre otros.

### **3. La política exterior sudafricana desde el fin del Apartheid a la asunción de Jacob Zuma**

A partir de la asunción del nuevo gobierno de **Nelson Mandela** (1994-1999) se inició un período de expansión de las actividades internacionales de Sudáfrica, para incrementar las relaciones diplomáticas, comerciales, científicas, tecnológicas y culturales, tanto en la subregión y el continente, como a nivel global.

Fue un período de aprendizaje que contó con la ventaja de las percepciones externas positivas sobre Mandela, para paliar algunos errores producto de un excesivo principismo e

---

<sup>8</sup>“South Africa has over the past decade asserted itself as an African state with African renewal and the continent's development as the key priority of its foreign policy. I want to remind us all of President Mandela's words that have steered us on this course: 'South African cannot be an Island of Wealth in a Sea of Poverty'” (Pahad, 2006).

idealismo que impregnaba su gobierno, así como su comprensible improvisación inicial. Mandela planteó "*to follow an idealist route by resting its diplomacy on ethical and principled foundations*" (Landsberg, 2010:97).

El problema fue moverse desde la retórica de los derechos humanos a la práctica, ya que durante los primeros años la política exterior sudafricana tomó un "*...naive almost crusading human rights flavour*" (Habib, 2009:148), defendiendo muchas veces situaciones complejas en África que dejaron al gobierno en una posición incómoda (por ejemplo, por su posición contra Sani Abacha, Presidente de Nigeria, por el ahorcamiento de los opositores liderados por Ken Saro-Wiwa).

Aunque no explicitados de igual manera, de la lectura de los discursos de los principales actores en el proceso de toma de decisiones de la política exterior sudafricana se desprenden otras ideas orientadoras del accionar externo sudafricano: por una parte, se destaca la necesidad de priorizar y re-priorizar los objetivos a intervalos regulares (Nzo, 1995a:1), mantener relaciones diplomáticas independientemente de la ideología de los Estados, no tolerar que sus políticas sean dictadas por una potencia extranjera y autoperibirse como una nación "comercialista" -cuyos pilares son democracia, libertad y respeto por los derechos humanos, para los cuales son prerequisites esenciales la paz y la estabilidad (Nzo, 1995b:17).

En su discurso de política exterior Mandela planteaba que el futuro de Sudáfrica estaba en África. Más precisamente, que Sudáfrica estaba destinada a convertirse en un líder regional, político y económico, con responsabilidades y obligaciones. Mandela había declarado que la reconstrucción de la región sería una empresa colectiva, donde Sudáfrica compartiría las responsabilidades con espíritu de respeto y no paternalista. Esto explicaría cómo la nueva Sudáfrica, consciente del daño infligido a la región por el Apartheid, declaraba su intención de ser un buen vecino.

También en función de los principios, Mandela adscribió a la CSS respaldando la filosofía del no alineamiento en la política mundial y ofreciendo a Sudáfrica como sede de la XII Cumbre de los No Alineados en Durban, entre el 2 y 3 de septiembre de 1998. Aunque sostenía la teoría de *walking on two legs* para justificar mantener buenas relaciones con los países del Sur y con los países centrales -por la propia supervivencia de Sudáfrica-, las relaciones con sus pares y con aquellos que lo habían apoyado en su lucha contra el Apartheid guardaban un lugar de relevancia.

A pesar del inicio excesivamente moralista, con los años, la gestión externa de Mandela fue tornándose más pragmática, promoviendo los intereses económicos de Sudáfrica. Si bien el Presidente sostuvo una preferencia comprensible por políticas que reflejaban una posición moral en los asuntos mundiales, el Departamento de Asuntos Externos (DFA), bajo la influencia de Mbeki y Pahad, fue mucho más cauteloso. Conscientes de los constreñimientos sistémicos, no estaban muy inclinados a embarcarse en iniciativas "heroicas" sin beneficios directos para el Estado sudafricano, en vistas de las necesidades del Plan de Reconstrucción y Desarrollo<sup>9</sup>, para atender las demandas nacionales.

Por tanto pareciera que la dimensión moral de la política exterior fue quedando subordinada a los imperativos de la razón de Estado (reconstrucción doméstica y crecimiento económico, aliados a la estabilidad política).

Frente a las restricciones domésticas se sostenía que si bien Sudáfrica cumpliría su función de liderazgo en cuestiones regionales, Sudáfrica era la mayor prioridad de Sudáfrica y debía mirar hacia los países extranjeros que mayor asistencia pudieran brindarle y que pudieran

---

<sup>9</sup> El *Reconstruction and Development Program* (RDP) fue una propuesta realizada en 1994 por el ANC, los sindicatos y el Partido Comunista para dar soluciones a la situación socioeconómica del país. En 1996 fue reemplazado por el *Growth, Employment and Redistribution* (GEAR), el cual se caracterizó por defender principios conservadores neoliberales (DEPARTMENT OF FINANCE, REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, 1996).

comerciar con ella, para su mayor conveniencia<sup>10</sup>. Este argumento apuntaba a posicionarse frente a las expectativas que el continente africano había volcado sobre la nueva Sudáfrica. El Ministro Nzo (1994) aclaraba que su país cooperaría en la medida de sus posibilidades, promoviendo una nueva forma de interacción política y económica en el África austral, basada en los principios de independencia mutua e interdependencia. Resaltaba a su vez la importancia de la creación de mecanismos de seguridad regional porque sin un espacio seguro es imposible pensar en el desarrollo económico<sup>11</sup>. Igual posición cautelosa tomó con su ingreso a la *Southern Africa Development Community*- Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC) habida cuenta de los problemas personales existentes con Mugabepor cuestiones de liderazgo y de las expectativas de los miembros del grupo (Lechini, 1999).

Esta cautela y preocupación por las demandas domésticas pudo observarse cuando para julio de 1997 el ANC emitió un documento donde en el ítem 2 anunciaba que “*economic interests are as important as political solidarity*” dejando ya entrever la idea del *African Renaissance* de Mbeki, como uno de los principales pilares de la política exterior (Landsberg, 2010:118).

**Thabo Mbeki (1999-2008)** vicepresidente de Mandela, le sucedió en el liderazgo del ANC y por tanto en la Presidencia de Sudáfrica. Mbeki representa según Habib (2009:146) una segunda generación de nacionalistas del ANC, más pragmáticos, porque plantean una reconciliación estratégica con los poderes centrales para obtener “*the best deal under present global circumstances*”: para reformar el orden existente no había que desengancharse sino involucrarse para cambiarlo en el largo plazo. Según el documento sobre política exterior elaborado en Pretoria por Jackie Selebi del DFA, en octubre de 1998 “*Transformation Process: Strategic Planning, identification of core business*”, el interés nacional se circunscribía a la seguridad y creación de riqueza. Por ello en el tope de la agenda externa se situaban las propuestas de transformación y desarrollismo (Landsberg, 2010:125-137).

Con Mbeki, los medios y el discurso del papel que Sudáfrica jugaría en África y la región sufrieron ajustes, ya que África y el sistema interafricano, así como el nuevo “continentalismo” serían una prioridad, a tal punto que permanentemente se vinculaba el interés nacional con el africano en su conjunto. Aún antes de su llegada a la Presidencia en 1999, Mbeki ya había planteado la idea del “Renacimiento Africano” (*African Renaissance*) con connotaciones más cooperativas que paternalistas. Es decir, Sudáfrica contribuiría al resurgimiento africano, no como potencia protectora que participa e interviene en todos los problemas de los países del continente, sino promoviendo y creando los mecanismos adecuados para que los países africanos lograsen en conjunto un desarrollo sustentable y pudiesen mejorar su inserción en el sistema global. De esta forma la estrategia adoptada por Mbeki apuntaba a la creación y fortalecimiento de instituciones y herramientas para la cooperación y concertación continental y la integración regional. La aspiración de Sudáfrica de constituirse en potencia media, se comenzó a manifestar en el creciente interés de su diplomacia en participar de instituciones internacionales (Biswas, 2007:163).

Durante su gestión Mbeki priorizó África en 3 dimensiones principales:

- a) colocando una importante cantidad de energía diplomática (*quiet diplomacy*) y militar en la pacificación del continente (Angola, Burundi, Lesotho, Kenya, Mozambique, Sierra Leona, Sudan y Zimbabwe), aunque muchas veces esos esfuerzos no se apreciaran en su real medida;
- b) colaborando con Nigeria en la reconstrucción de la arquitectura institucional de África - particularmente en la creación de la Unión Africana (UA) el 26 de mayo de 2001, que reemplazó a la antigua Organización para la Unidad Africana (OUA)- y siendo sede del Parlamento Africano. Asimismo, Mbeki junto con Olusegun Obasanjo de Nigeria y el Presidente senegalés Abdoulaye Wade, fueron los artífices de la *New Economic Partnership for African Development* (NEPAD) y su mecanismo de revisión por pares (*peer review mechanism*);

---

<sup>10</sup> Business Day (1994).

<sup>11</sup> Ver: Nzo (1994).

c) promoviendo la Agenda Africana en la comunidad internacional, en las instituciones y reuniones globales así como en su rol como miembro no permanente del Consejo de Seguridad (2007-2008) y de la NEPAD (para atraer inversiones)<sup>12</sup>.

Sin embargo, las intenciones de todo este activismo fueron puestas en duda por la orientación económica neoliberal elegida, muy acorde con los tiempos que corrían, pero que provocó preocupación en los ámbitos regionales y continentales, sobre todo en aquellos que propugnaban por una agenda “desarrollista” para África. Aunque las políticas domésticas de Mbeki<sup>13</sup> generaron una naciente clase media –los *black diamonds*–, no consiguieron transformar la sociedad ni la economía sudafricana, impidiéndole garantizar los recursos para la provisión de bienes públicos regionales que le hubieran posibilitado ejercer otro tipo de liderazgo en la región y en África (Habib, 2009:149-150).

En tanto, las inversiones sudafricanas se expandieron exponencialmente en la era post Apartheid. En los primeros 6 años de gobierno democrático, las inversiones sudafricanas de empresas privadas y paraestatales<sup>14</sup> en la SADC, por ejemplo, sobrepasaron a las británicas y norteamericanas juntas. Pero, como menciona Habib (2009:150), toda esta actividad también tuvo su lado oscuro ya que en un contexto neoliberal, las corporaciones sudafricanas no tuvieron ningún control ni regulación en su actuación en la región y el continente, con efectos adversos para el desarrollo de los otros países africanos. Es que, como también marca Landsberg (2010:165) aunque Mbeki pretendiera parecer un socio no hegemónico en África, las actividades económicas sudafricanas en el continente fueron controversiales y reforzaron la idea de hegemonía y para algunos de un poder africano neo-imperialista.

Junto al continente africano, la CSS fue un elemento central de la política exterior de Mbeki, como una de las llaves para modificar el presente orden político y económico internacional injusto y promover uno más equitativo, en el cual los países del Sur tuvieran mejores chances para acelerar su desarrollo económico (Mills, 1998; Vale; Maseko, 2002). Por ello participó activamente de las instancias multilaterales “del Sur”, contribuyendo a la revitalización de los No Alineados, a la conformación en 2003 del Foro IBSA (con India y Brasil) y del G20, que emergió de las reuniones de Cancún sobre comercio multilateral.

Mbeki fue un promotor de la CSS, en lo que Landsberg (2010:167) llama el espíritu neobandung. Pero a diferencia de los principios de mediados de los cincuenta, Mbeki proponía ir más allá de los sentimientos y la solidaridad política para enfocarse en la dimensión económica, pues las 2 mayores preocupaciones de su política exterior descansaban en la cuestión de la distribución del poder y riqueza.

Sus ideas lo convirtieron en un prematuro campeón de la CSS del siglo XXI, al desarrollar una agenda tricontinental. Ya en su carácter de vicepresidente de Mandela, había propuesto la idea del GSur o G8 del Sur, como contrapunto del G7 del Norte (asociando a los líderes de Sudáfrica, China, India, Brasil, México, Nigeria, Egipto y Arabia Saudi). Aunque esta idea no cuajó, sí se consiguió dar un nuevo empuje a No Alineados y contribuir a la creación de IBSA. Esta alianza entre India, Brasil y Sudáfrica, convocaba a 3 democracias vibrantes para defender una voz común frente al Norte. Por ello se decidió combinar colectivamente sus fortalezas en sinergias complementarias y así consolidar las 3 regiones de los 3 continentes del Sur con estrategias trilaterales, multilaterales y hacia el Sur global. IBSA coloca el énfasis en la solidaridad política pero además plantea promover el comercio intrasur y una mayor coordinación económica. IBSA le permitió a Mbeki incrementar su presencia a nivel global,

---

<sup>12</sup> El espíritu neoliberal de la NEPAD y la promoción de África como un campo para las inversiones de los países centrales ha llevado a algunos autores a considerar el proyecto como un caballo de Troya de los intereses occidentales.

<sup>13</sup> Inclusive el nuevo plan para Sudáfrica: *Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa* (ASGI-SA) de 2005.

<sup>14</sup> *Electricity and Supply Commission* (ESKOM), *Transnet*, *The Development Bank of Southern Africa* (DBSA), *The Industrial Development Corporation* (IDC), entre otras.

jerarquizando a Sudáfrica, a pesar de las diferencias evidentes con Brasil y la India en indicadores socio-económicos.

Esta estrategia trilateral recuperaba en algún sentido las alas de la mariposa de Erwin, mirando hacia Asia y hacia América Latina. En el primer caso, mirando al este cuando, retomando el espíritu de Bandung, en 2003 se organizó en esa misma ciudad la primera conferencia subregional *Asian-African Subregional Conference* (AASROC) y en 2005 la primera cumbre para la *New Asian-African Strategic Partnership* (NAASP), en Jakarta, que focalizó la asociación en la solidaridad política y en la cooperación económica y sociocultural<sup>15</sup>.

Aunque con quizás menor intensidad que el acercamiento hacia el continente asiático, Mbeki orientó su mirada hacia la costa occidental atlántica, en el contexto de su estrategia tricontinental en el Sur global. Consecuentemente Sudáfrica participó en Luanda (Angola) de la VI Conferencia Ministerial de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS) entre el 18 y 19 de junio de 2007, en un nuevo relanzamiento de la zona, esta vez liderado por Dos Santos de Angola. Pero el dato más relevante, al menos desde la perspectiva argentina y sudamericana, fueron las conversaciones entre los miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Sudáfrica en torno a la creación de un área de libre comercio<sup>16</sup>.

A finales de los noventa, esta iniciativa era una idea compartida principalmente por los gobiernos de Brasil y Sudáfrica. Pero, tras la presencia de Mandela en la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR realizada en Ushuaia en julio de 1995, el objetivo de reforzar los vínculos comerciales entre el MERCOSUR y Sudáfrica se extendió a los demás miembros del bloque sudamericano y cobró un nuevo impulso. Esta decisión fue respaldada por la visita del Presidente Mbeki a la Cumbre de Presidentes del bloque sudamericano, realizada en Florianópolis, Brasil, a fines del año 2000, para firmar el 15 de diciembre el “Acuerdo Marco para la Creación de un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la República de Sudáfrica”.

Las negociaciones continuaron hasta fructificar el 16 de diciembre de 2004 en Belo Horizonte, Brasil, con la firma de un Acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y la Unión Aduanera del África Austral (SACU)<sup>17</sup>, un Protocolo para la Solución de Controversias y un Memorándum de Entendimiento<sup>18</sup>. Finalmente, el Acuerdo Preferencial de Comercio fue firmado en Salvador, Brasil, el 15 de diciembre de 2008; y, en Maseru, Lesoto, el 3 de abril de 2009. Lamentablemente, el documento aún está a la espera de la ratificación de los parlamentos sudamericanos.

Otra iniciativa de relevancia en los ámbitos multilaterales fue la promoción de reuniones birregionales, tales como la Cumbre América del Sur-África (ASA) entre los Ministros de

---

<sup>15</sup> En esa reunión Sudáfrica e Indonesia acordaron copresidir el foro hasta 2009, momento que se preveía la finalización de la Presidencia de Mbeki. Ver: *The eThekweni Declaration and Africa SanAction Plan* (2008). Disponible en: <http://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/eThekweniAfricaSan.pdf>, Consulta: 25 de junio de 2016.

<sup>16</sup> Inicialmente éste era un proyecto más amplio que incluía a la SADC que por entonces aparecía como un proceso de cooperación con posibilidades exitosas, apuntando a la futura integración económica de sus miembros. Posteriormente se avanzó solamente con Sudáfrica y finalmente se incluyó a la SACU. Ésta es la Unión Aduanera más antigua de África. Su creación data de principios del siglo XX, a iniciativa de Sudáfrica, su principal socio e interlocutor. Fue reformulada en el apogeo de la Sudáfrica racista, en 1969, al ser reemplazado el tratado originario de 1910, para mantener el librecambio entre los países miembros: Bostwana, Lesotho, Swazilandia y por supuesto Sudáfrica. Se agregó Namibia en 1990, después de haber logrado su independencia de la propia Sudáfrica. A partir de 1994, con los cambios democráticos en este último país, se inició un proceso de negociaciones que llevó al Acuerdo de SACU de 2002, el cual entró en vigencia el 15 de julio de 2004. Este nuevo tratado modificó sustancialmente la organización y tomó aspectos políticos que habían sido relegados en el tratado de 1969, puramente comercial. Es entendible, por tanto que Sudáfrica incluyera a sus socios menores al cerrarse la negociación con el MERCOSUR.

<sup>17</sup> Este acuerdo tarifario reduce los aranceles de 1.900 productos, 950 de cada lado, entre un 25% y 100%, entre los que se destacan los productos agrícolas, agroalimentarios, petroquímicos, bienes de capital y maquinarias.

<sup>18</sup> Un estudio pormenorizado del proceso puede consultarse en Morasso (2007).

Relaciones Exteriores de la UA y de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que tuvo lugar en Abuja, Nigeria en 2006, a iniciativa del Presidente Obasanjo. Cabe finalmente recordar que en 2005 Sudáfrica fue elegida para la presidencia del G77+China. Allí también se enfatizó la necesidad de focalizarse en la CSS, de fortalecer los lazos económicos y tecnológicos entre los países en desarrollo (PED) y desafiar la hegemonía del Norte en los foros multilaterales.

El gobierno de Thabo Mbeki (1999-2009), a quien se lo conocía como el “Presidente de Relaciones Exteriores”, logró el reconocimiento internacional de Sudáfrica como potencia regional y como un actor con proyección internacional (Elíades, 2011), a pesar de las críticas y dudas respecto a la orientación económica neoliberal y a cierto alejamiento de “sus bases”.

Esta situación llevó a que en 2004 el arzobispo Desmond Tutu lo criticase por rodearse de “seguidores” y no preocuparse por mejorar la situación de los pobres, promoviendo políticas económicas que solo beneficiaban a una pequeña élite negra.

#### 4. La estrategia de Zuma camino al poder

En diciembre de 2007 se llevó a cabo en Polokwane el “52 Congreso del ANC”, el cual se constituyó en un hito en la historia política sudafricana al producir un *power shift*, un cambio en los ejes de poder y de liderazgo del partido en el gobierno. El entonces Presidente Thabo Mbeki fue desplazado de la presidencia del ANC por su “contrincante” Jacob Zuma. El poder cambió de manos y de alianzas dentro del ANC, llegando un nuevo grupo a la escena política sudafricana. Para Calland (2013:6) este hecho también demostró ciertos cambios al interior del ANC, cuyo poder se volvió más difuso, menos focalizado, menos coherente y más vulnerable.

Este movimiento tuvo importantes consecuencias para la vida política de Sudáfrica, pues implicó la declinación de Mbeki y su prematuro retiro de la escena política, al ser condicionado por el ANC a presentar una renuncia anticipada, a sólo 9 meses de finalizar su segundo mandato.

La emergencia de Zuma implicó cambios domésticos importantes y ajustes más cosméticos en la política exterior sudafricana. Tal como plantea Landsberg (2010:221):

*“Polokwane election result stunned Mbeki on a personal and political level, the resolution adopted encouraged government to follow very much in his footsteps: invest more in economic and parliamentary diplomacy and use these diplomatic tools as a means to help to bring about a more equitable balance between the industrialized North and the developing South; give officials and cadres in the DFA more rigorous training in economic diplomacy, so as to become more effective in advancing economic diplomacy; strengthen South-South relations and solidarity with the like-minded movements and governments in Africa and further afield; consolidate the IBSA Trilateral Forum; and deepen relations with China”.*

En efecto, en septiembre de 2008, casi un año después de Polokwane, Thabo Mbeki se vio obligado a dejar su cargo de Presidente de la República porque el Consejo Nacional Ejecutivo del ANC le quitó su respaldo. Kgalema Motlanthe, vicepresidente del ANC, ocupó su lugar interinamente hasta abril de 2009, fecha en la que se celebraron elecciones generales en Sudáfrica, las cuales llevaron a Jacob Zuma a la Presidencia.

Desde su asunción en 2009, **Jacob Zuma**<sup>19</sup> manifestó cuáles serían los lineamientos de su gestión<sup>20</sup>, con el slogan *together doing better* en el cual expresaba su intención de consolidar la democracia y afianzar un Estado “desarrollista” (*developmental State*) (The Presidency, Republic of South Africa, 2009). En materia de relaciones exteriores sostuvo que desplegaría una política exterior<sup>21</sup> basada en el interés nacional, expresión omnicomprendensiva y a la vez difusa. Su

---

<sup>19</sup> Para mayor información acerca de Jacob Zuma: [http://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/africa/sudafrica/jacob\\_zuma](http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/africa/sudafrica/jacob_zuma). Consulta: 20 de junio de 2016. Consulta: 25 de junio de 2016.

<sup>20</sup> En este trabajo sólo abordaremos el primer gobierno de Zuma (2009-2014).

<sup>21</sup> El Departamento de Cooperación y Relaciones Internacionales la define como: “a multidimensional set of policies, principles, strategies, objectives, and plans that cannot easily be packaged into a neatly

definición ha sido siempre una tarea compleja para la teoría y la práctica de las relaciones internacionales y ha estado sujeta a las variaciones de tiempo y espacio. Para la Cancillería sudafricana de Zuma *“the national interest can be defined as those interests of the state, which can be categorized as core interests, which are inalienable, and whose attainment and protection are absolutely vital”* (Landsberg, 2010:207).

Por ello es que Mxolisi Notshulwana (2012:3) sostiene que: *“South Africa therefore needs to conceptualize and define its national interest better. A country’s national interest is the collective—and, indeed, an aggregation—of all the other interests in all the political, economic and social dimensions of state activity”*.

Si bien Zuma realizó esfuerzos para diferenciarse de Mbeki en política exterior, recuperando la imagen y visión de Mandela, la práctica muestra que hubo una continuación de los lineamientos de su antecesor, con mínimas variaciones, tales como, por ejemplo, el cambio de denominación del DFA por el de Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación (DIRCO)<sup>22</sup>.

García Calvo (2015:6) en tanto, sugiere que se quería "reciclar" el accionar exterior de Sudáfrica con *“un giro estratégico que pretendía conectar en mayor medida el proyecto nacional con el exterior, ahora más comprehensivo”*. Sin embargo se trató más de continuidad que de cambio. Tal como plantea Wheeler (2011) la política exterior de Zuma puede describirse como de *“cuidado y mantenimiento”* de lo que fue creado por Mbeki y en este sentido se conservan los objetivos principales.

Probablemente hubo cambios en la forma. Con un estilo populista alejado del cuestionado elitismo de Mbeki, Zuma implementó una política exterior orientada por los intereses económicos, pero cuyas prioridades no habían variado respecto a las declaradas en años anteriores. Para Zuma *“our foreign relations must contribute to the creation of an environment conducive to sustainable economic growth and development”* (DIRCO, 2014).

En el Plan Estratégico 2009-2012, los objetivos de la gestión Mbeki se mantuvieron: consolidación de la Agenda Africana, fortalecimiento de la CSS y cooperación Norte-Sur, participación en el sistema de gobernanza global y fortalecimiento de las relaciones políticas y económicas<sup>23</sup>. En los planes estratégicos subsiguientes<sup>24</sup> se observa una continuidad entre las prioridades de política exterior y una profundización de la CSS, la Agenda Africana y la Integración política y económica de la SADC. Por otra parte, en mayo de 2011, la DIRCO publicó un documento que serviría como referencia para el accionar externo del país, un *White Paper*, titulado *“Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu”*, el cual recién fue presentado al Parlamento el 12 de marzo de 2014 y hasta el momento se encuentra en debate parlamentario. Esto podría entenderse como una muestra del bajo perfil que la actual administración le dedica a las cuestiones externas, en contraposición con el *“internacionalismo”* de Mbeki.

Sin embargo, cuando Zuma inició su mandato mostró un marcado activismo internacional, promoviendo una Sudáfrica *open for business* en un contexto de una política

---

*described formula. However, it is necessary to consider in broad but clear terms the general orientation of our policy –which serves to define our national values and benchmark our International Relations policy decision-making and strategies”* (DIRCO, 2009:6).

<sup>22</sup> Maite Nkoana Mashabane expresa en el *Strategic Plan 2009-2012* (2009): *“The change of name to the Department of International Relations and Cooperation is an important milestone. It gives us an opportunity to coordinate the work that we have been doing during the past fifteen years in the area of development cooperation. By this name change, our government is responding to the call to enhance partnerships for the development of our continent. Indeed, the achievement of peace, stability and development in Africa continues to be the lodestar of South Africa’s foreign policy”*.

<sup>23</sup> Desde el año 2005 el Departamento de Asuntos Exteriores publica los Planes Estratégicos trianuales donde se explicitan las prioridades de política exterior sudafricana.

<sup>24</sup> Plan Estratégico 2010-2013; Plan Estratégico 2011-2014; Plan Estratégico 2012-2015; Plan Estratégico 2013-2018 y Plan Estratégico 2014-2019.

exterior que definió como desarrollista, utilitaria y comercialista. Quizás, la diferencia con Mbeki radique más en las formas que en el contenido de un accionar externo que junto a los principios y valores de la nueva Sudáfrica, promovía los negocios sudafricanos en la región y el continente. En este contexto cabe aclarar que entre las prioridades planteadas en la política exterior, a los fines de este trabajo sólo se abordarán la Agenda Africana y el fortalecimiento de la CSS.

## 5. La Agenda Africana como pilar de la política exterior de Sudáfrica

Tal como en el caso de sus predecesores, África es la prioridad de Sudáfrica. La Agenda Africana de la gestión externa de Zuma y de su Ministra de Relaciones Exteriores Maite Nkoana Mashabane colocaba el énfasis en la participación continental y regional. En el primer caso los principales ámbitos eran la UA y la implementación de la NEPAD<sup>25</sup> como un programa de desarrollo socio-económico, y el *Regional Indicative Strategic Development Plan* (RISDP) como la expresión regional de la NEPAD. En el segundo, el compromiso con la SADC y la consolidación de la formación de la cooperación tripartita de la SADC, el *Common Market of Eastern and Southern Africa* (COMESA) y la *East African Community* (EAC).

En cuanto a los aspectos bilaterales proponía el fortalecimiento de las relaciones políticas, sociales y económicas a través de estructuras que profundicen el diálogo y la cooperación con los países del continente africano focalizándose en el desarrollo sustentable. Tal como plantea Landsberg (2012:81):

*“A key dimension of the Zuma government’s foreign policy, as was the case with Mbeki, has been that of “continued prioritization of the African continent”, pursued under two broad thematic areas: continental and improving political and economic integration, and the South African Development Community (SADC). However, behind the rhetoric of change, there is once more a note of familiarity.”*

Con respecto a las cuestiones de seguridad regional se promovía la participación de Sudáfrica en las operaciones para el mantenimiento de la paz y reconstrucción post-conflicto del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad y Paz de la Unión Africana (AUPSC). La *quiet diplomacy* promulgada por el gobierno de Zuma en relación a la resolución de conflictos en el continente, podría pensarse como una continuidad de la *peace diplomacy* de la administración Mbeki en materia de seguridad regional.

No obstante las similitudes, por debajo de las intenciones de cambio hubo algunas diferencias que no fueron pura cosmética. El mejoramiento de las vinculaciones con Angola<sup>26</sup> evidenció discrepancias con el gobierno anterior, ya que las relaciones con Luanda durante el gobierno de Mbeki no habían sido muy cordiales, a pesar de sus intentos de acercamiento. La decisión de Zuma de realizar su primera visita de Estado a Angola para encontrarse con el Presidente Dos Santos fue un gesto significativo que tuvo a su vez fuertes implicancias en sus relaciones con Nigeria, con quien Mbeki había tenido vínculos estrechos. Por cierto Landsberg (2012:85) sostiene que: *“2009-2012 saw a sharp decline in the relationship between Pretoria and Abuja, with the latter feeling abandoned by South Africa and the tensions in the relationship coming to a head during the 2011 NATO war against Libya”*. Otra innovación del gobierno de Zuma que se abordará más adelante, fue el establecimiento de la *South African Development Partnership Agency* (SADPA), para armonizar estrategias de cooperación en la región.

Por cierto, el gran protagonismo sudafricano desplegado en el continente despertó críticas y sospechas en varios países africanos que no estaban muy de acuerdo con el liderazgo regional de Sudáfrica y le cuestionaban una excesiva visibilidad. Su activa presencia en los distintos foros internacionales globales, la mayoría de las veces en representación de África, también generó

<sup>25</sup> Creada en el año 2001 y adoptada como plan económico de la UA.

<sup>26</sup> Las relaciones de Sudáfrica con Angola fueron muy frías hasta el año 2000, cuando se firmó un acuerdo de Cooperación y se creó una Comisión Conjunta que se reunió en 2003, sin mayores resultados.

dudas sobre si con este activismo Pretoria perseguía exclusivamente intereses propios y olvidaba a la región o sostenía la voz africana.

Ejemplos de este protagonismo de Sudáfrica lo constituyen ser sede de la Secretaría de la NEPAD, del Mecanismo de Revisión de Pares de la AU (APRM) y del Parlamento Panafricano. En tanto, la elección de Sudáfrica como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como representante del continente africano en el periodo 2011-2012<sup>27</sup>, de Nkosazana Dlamini-Zuma<sup>28</sup> como presidente de la UA en 2012 y del sudafricano Thembinkosi Mhlongo como Secretario Ejecutivo Adjunto de la SADC, dan muestras de un activismo que en principio no pareciera ir contra la corriente de las voluntades africanas o al menos que ha sido consensuado por un grupo de “Estados amigos”.

Por todo lo antedicho es que Bloor (2011:15) sostiene que las autoridades sudafricanas se han preocupado permanentemente de explicitar que cualquier actitud de liderazgo o actividad realizada en representación de África es una función que se le ha delegado explícitamente: *“South Africa ensures that its leadership role within the continent is not taken as legitimate by virtue of international support, but is instead rooted in the will of African nationstates to see the country take up the responsibility of leadership”*.

Para despejar dudas, en reiteradas oportunidades se ha tratado de justificar discursivamente esta participación activa en la UA minimizando el protagonismo: *“In turn, despite its role in driving the establishment of the AU, South Africa remains humble as a member of the body, seeking to underpin its commitment to continental leadership with continued mandate from the organization”* (Bloor, 2011:11).

En el mismo sentido, en una visita a la Universidad de Pretoria, la Ministra Nkoana Mashabane (2010) expresó: *“We will continue to provide whatever support we can to ensure that these institutions succeed in the mandate given to them by the African Union”*.

De la lectura de varias alocuciones se deriva el interés de dejar en claro que Sudáfrica buscará en los diferentes foros multilaterales la promoción y el fomento de los intereses de África, incluyendo la sub-región de la SADC. Al mismo tiempo, que Sudáfrica trabajará con los países del Sur para hacer frente a los retos del subdesarrollo, la marginación de la región en el sistema internacional, y la promoción de la equidad y la justicia social a nivel mundial. Puede pensarse entonces que el papel de Sudáfrica en un entorno global multilateral es asumido como parte de sus obligaciones como líder del continente en este llamado de la comunidad internacional para que África participe en varias instancias de alto nivel de la diplomacia mundial.

## 6. La CSS en la política exterior de Zuma

La CSS fue otra de las áreas donde mayores coincidencias hubo entre Mbeki y Zuma, a tal punto que se optó por la continuidad, focalizándose en la implementación y operacionalización de las directivas establecidas en la gestión anterior. Como afirma Landsberg (2010:236) *“The Zuma government decided to build on one of Mbeki’s most important contributions to diplomacy, that of championing a new and innovative South-South solidarity and modernizing the Republic’s relation with the Global South”*.

Como ya se mencionara, la CSS fue entendida tanto en sentido político, es decir, basada en relaciones de solidaridad, apoyo y ayuda mutua como en sentido específicamente científico-tecnológico, aportando conocimientos y capacidades adquiridas a países con similar o menor desarrollo. Los objetivos eran: *“To ensure the creation of political, economic and social spheres necessary for the fight against poverty, underdevelopment and marginalization of the South”*

<sup>27</sup> Sudáfrica ya había sido representante de África en el periodo 2007-2008.

<sup>28</sup> Fue Ministra sudafricana de Salud 1994-1999 bajo la Presidencia de Mandela y Ministra de Relaciones Exteriores de Mbeki.

(Landsberg, 2010:236). Así también el gobierno creía que la CSS: *“is a means through which developing country partners can support one another by broadening the scope of their economic engagement and by enhancing technical, financial and institutional partnerships, technology transfer and learning”* (Landsberg, 2010:237).

Como se indicó anteriormente, durante el gobierno de Zuma se creó la SADPA, la cual tenía como meta unificar esfuerzos en actividades de ayuda y cooperación al desarrollo y que englobaba en su estructura al *African Renaissance and Cooperation Fund* (ARF), otorgándole un marco institucional a la provisión de cooperación sudafricana (García; Ginés, 2014).

Para dar sólo algunos ejemplos de cooperación técnica<sup>29</sup> hacia el continente africano durante el primer gobierno de Zuma vale mencionar un proyecto con Sierra Leona en materia de salud, con Zimbabwe para apoyar un programa de recuperación económica, y el lanzamiento del *African Ombudsman Research Centre* en 2011 (García; Ginés, 2014). También el gobierno de Sudáfrica formó parte de la Misión de Observación Electoral de la UA y la SADC que se llevó a cabo en Sudán y se proporcionaron fondos a la Agencia Internacional de Energía Atómica para mejorar las capacidades en los laboratorios de veterinaria en Costa de Marfil, Burkina Faso, Senegal, Mali, Etiopía, Kenia, Tanzania, Botsuana, Zambia, Mozambique y Namibia. Otros proyectos relevantes fueron el programa internacional de entrenamiento diplomático en la Academia Diplomática, beneficiando a varios países africanos y las Misiones de Observación Electoral de la SADC y la UA que tuvieron lugar en Seychelles, Zambia y la República Democrática del Congo (DIRCO, 2012).

Spies por su parte al referirse a la cooperación de Sudáfrica expresa que:

*“South Africa’s donor strategy, however, differs from that of traditional and even rising donors, as Vickers and Ruiters observe, in that the country’s development aid is less extensive and more focused on building partnerships and providing technical assistance. In that sense, South Africa seeks to act as development partner rather than donor. The authors note that its role as development partner incorporates a particularly wide range of activities, ranging from peacekeeping and capacity building as part of post-conflict reconstruction, to regional integration projects. This allows South Africa to extend its soft power into the continent and to export its norms and values of democracy and good governance”* (Spies 2010:290).

Como puede deducirse, bajo el paraguas de CSS se incluyen múltiples relaciones y alianzas con los países del llamado Sur global. De ello se desprende que en todos los planes trienales se haga referencia al accionar sudafricano en la UNCTAD, No Alineados, G77+China, NEPAD, como así también a la participación de Sudáfrica en la Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur de Naciones Unidas llevada a cabo en Nairobi, Kenya. Asimismo se menciona la participación activa de Sudáfrica en foros como IBSA, NAASP, *Indian-Ocean Rim Association for Regional Cooperation* (IOR-ARC) y el *Forum on China-Africa Cooperation* (FOCAC). Estos ejemplos dan cuenta de la importancia que el gobierno le otorga a la dimensión de la CSS al menos en el plano discursivo. Con respecto al tema sostiene que:

*“The strengthening of South–South relations has in recent years developed into high level intercontinental engagements, a development that bodes well for the strengthening of solidarity and development of interdependence amongst developing countries in addressing common socio-economic challenges related to poverty, education, health, population, women and children. Another key aspect in this engagement is the Cooperation in the scientific, technical and trade*

---

<sup>29</sup> En estos casos se trató de CSS y trilateral, la cual *“...consiste en aquella cooperación técnica entre dos o más países en desarrollo que es apoyada financieramente por donantes del Norte u organismos internacionales”* (Unidad Especial de Cooperación Sur Sur del PNUD citado por Ayllón Pino, 2013:138). Esta definición puede completarse con la de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), que incorpora la posibilidad de que el país que otorgue asistencia técnica o financiera al proyecto de cooperación sea a su vez un país en desarrollo (cooperación Sur-Sur-Sur). La cooperación triangular no representa todavía una modalidad consolidada en la arquitectura global de la cooperación, si bien está siendo utilizada en la práctica por los PED como palanca de apoyo e impulso a la CSS. Esto se debe a que sus características integran los elementos que identifican a esta última –horizontalidad, consenso y equidad– pero avanzando un paso gracias a su articulación con la tradicional cooperación Norte-Sur (García; Ginés, 2014).

*fields. In this regard, South Africa will actively engage in the upcoming intercontinental partnerships with South America and India” (DIRCO, 2009:10).*

La pertenencia de Sudáfrica al Sur y la solidaridad Sur-Sur se perciben como pilares de la política exterior sudafricana, formando parte de las prioridades en todos los planes estratégicos y discursos en foros regionales y multilaterales. La Ministra Maite Nkoana Mashabane (2012) proclamaba que:

*“One of our foreign policy objectives is to work together with developing countries towards a balanced and equitable world. To achieve this objective, we work with and through a variety of strategic channels, key amongst which are our own regional organizations such as SADC and the African Union. However, because South Africa (and indeed the African continent at large) is not insulated from political and economic developments in the rest of the world, we endeavour to play an active role in other multilateral organizations, especially those whose interests and objectives we identify most closely with”.*

No obstante, es de destacar que este activismo se produjo en momentos particulares de la economía global y regional, donde la crisis económica demandaba “disminuir el aventurismo y la osadía” en política exterior, para bajar a los problemas y prioridades domésticas.

En ese contexto y aun cuando el fomento y la profundización de la CSS formaban parte de la agenda, la cooperación Norte-Sur no se dejó de lado en la planificación del accionar externo sudafricano, tal como también fue tenida en cuenta por Mandela (teoría de las dos piernas) y Mbeki (al promover asociación constructiva con el Norte)<sup>30</sup>.

## **7. Sudáfrica como miembro de los BRICS**

Las características del sistema internacional en el siglo XXI promovieron la construcción de alianzas entre países con intereses y desafíos comunes. Fue así como los gobiernos sudafricanos fueron buscando distintas instancias de cooperación, con el objetivo de mejorar su proyección internacional.

Para Sudáfrica, ser una potencia africana con credenciales democráticas fue funcional para hacerse presente en múltiples foros globales y de ese modo ocupar lugares estratégicos. En ese contexto una apuesta principal de la administración Zuma fue su insistencia para lograr la participación de Sudáfrica en el grupo BRICS, lo cual le permitiría participar del club de las economías emergentes en representación de África y cumplir sus objetivos en materia económica. Richard Calland (2013:91) avala lo anteriormente expuesto cuando expresa: *“In building South Africa’s foreign policy in recent years, a great deal of attention has been paid to strengthening economic ties with major emerging markets, especially the so called BRICS grouping comprising Brazil, Russia, India, China and South Africa. South Africa’s foreign policy has, therefore, largely been driven by its economic interests”.*

Zuma (2010) también se acercaría a China en tanto poder emergente y fuerza contrahegemónica, aprovechando el ámbito de BRICS y de la FOCAC. Por cierto, en un discurso en la *Renmin University de Beijing*, el Presidente sudafricano expresó: *“That the world is changing is not in dispute. It is an irrefutable fact that economic power is in a process of shifting from North to South, and West to East. China for example is once again assuming its historic position as a major power in the world”.*

---

<sup>30</sup> De acuerdo al *Strategic Plan 2009-2012*, Sudáfrica continuaría con sus lazos con la *World Trade Organisation (WTO)* a los efectos de concluir con la Ronda Doha, con la *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)*, con la *World Intellectual Property Organisation (WIPO)*, con el G8 y con el G20 con la intención de promover la Agenda Africana. Asimismo la Unión Europea, se consolidó como un socio de gran importancia estratégica para África ya que se encontraba entre los principales socios comerciales de Sudáfrica, una de las principales fuentes de inversión extranjera directa y el mayor donante de ayuda oficial al desarrollo (DIRCO, 2009).

En el mes de diciembre de 2015, Johannesburgo fue sede de la VI Cumbre Ministerial del Foro China-África bajo el lema: "China-África Progresando Juntos: Cooperación ganar-ganar para el desarrollo común". En sus declaraciones Zuma sostuvo que se obtuvieron más logros de los esperados ya que se elaboró un plan masivo para llevar a cabo 10 grandes proyectos de cooperación en África en los próximos 3 años con apoyo de China<sup>31</sup>. Asimismo se adoptó la Declaración y Plan de Acción de Johannesburgo que señalaba medidas específicas para promover la cooperación entre China y África en industrialización, infraestructura, agricultura y salud (Xinhua Español, 2015). La proliferación de foros comerciales con China le ha dado a Sudáfrica una variedad de plataformas a partir de las cuales podría afirmar su papel de liderazgo en la región.

Consecuentemente, Zuma (2010) sostuvo en Beijing que:

*"Given the dramatic changes in the world order and the global power shifts, it is thus not surprising that the emerging powers, which face many common challenges, share very similar views on issues of global governance and consequently established their own formations. These include the India-Brazil-South Africa Dialogue Forum, (IBSA), the Brazil, Russia, India and China grouping, (BRIC) and BASIC (Brazil, Africa South Africa, India and China) on Climate Change as a counterpoint to the developed world. The purpose of these formations is to restructure the global political and economic system to one in which the developing world shares equal power and influence with the developed world"*.

La participación de Sudáfrica en el grupo BRICS fue considerada como uno de los grandes logros del gobierno de Zuma ya que le permitía a Sudáfrica, además de formar parte de una selecta alianza entre las grandes potencias regionales del Sur (IBSA), ahora también jugar en las ligas mayores contra-hegemónicas.

Formalmente, a partir del 13 de abril de 2011, Sudáfrica comenzó a participar del Foro BRICS con el objetivo de fortalecer su proyección internacional y representar los intereses del continente africano. "BRICS significa para Sudáfrica un lugar especial desde donde incidir en el sistema de gobernanza global en función de los intereses que mantiene en África" (Morasso, 2013:18). Por otra parte para los demás miembros del grupo la participación de Sudáfrica también tenía sus ventajas ya que los BRIC: "están interesados en los recursos de poder blando – status democrático, modelo económico, influencia cultural e ideológica-, a través de los cuales Sudáfrica promueve la estabilidad regional y el acceso a mercados y materias primas y suma la voluntad de sus pares en iniciativas conjuntas" (Morasso, 2013:16).

En el mes de marzo de 2013, el Presidente Jacob Zuma fue anfitrión en Durban de la V Cumbre de los BRICS: "*BRICS and Africa: Partnership for Development, Integration and Industrialisation*", primera reunión en el continente africano, que coincidió con el 50 aniversario de la UA otorgándole aun mayor importancia.

Al finalizar la Cumbre se publicó la Declaración de eThekweni y un Plan de Acción<sup>32</sup>. De gran relevancia fue la idea de crear el "Banco de Desarrollo de los BRICS" el cual funcionará como un banco encaminado a movilizar recursos para proyectos de infraestructura y de desarrollo en los BRICS, en las economías emergentes y en los países en desarrollo.

Vale la pena destacar que durante el gobierno de Zuma y como consecuencia de la apuesta fuerte del gobierno de Sudáfrica al grupo BRICS, se bajó el perfil en IBSA, al igual que sucedió en los otros miembros, aunque esta actitud no estuvo exenta de cuestionamientos. Tal como plantea Spies (2010:285): "*Several critics have pointed out the lack of a common identity among the BRIC states, in particular the absence of any normative undercurrent in its alliance. It has been intimated that South Africa's enthusiasm for BRIC might lead it to neglect other multilateral alliances, especially those with a transformative policy agenda, such as IBSA*".

<sup>31</sup> Mientras tanto, el país anfitrión firmaba más de 25 acuerdos con el gigante asiático por valor de unos 6,5 mil millones de dólares (Africa Infomarket, 2015).

<sup>32</sup> *The eThekweni Declaration...*, op. cit.

Si bien es cierto que IBSA propone una agenda más cooperativa y solidaria y BRICS es una asociación de coyuntura y tintes contra-hegemónicos, participar de BRICS conlleva para Sudáfrica estar en un juego que seguramente le cueste jugar, ponerse un traje que le queda grande, pero que le otorga un protagonismo global que de otro modo no hubiese podido lograr.

Los acuerdos con China como principal socio de BRICS y en el contexto de la FOCAC dejan abierta la puerta para que Sudáfrica y sus actores económicos y sociales aprovechen las oportunidades ofrecidas capitalizándolas en beneficio del Estado desarrollista. Aunque es un arma de doble filo que puede volverse en contra si el desembarco chino y del resto de los BRIC aplica el modelo extractivista expoliando los recursos de Sudáfrica y del continente. Pero ese escenario podría darse en el caso de que se produjeran asociaciones sino-sudafricanas, como fue el caso del *Standard Bank* y su desempeño en África.

Con respecto al comercio y a las inversiones cabe destacar que a principios del siglo XXI la presencia sudafricana estaba activa en más de 20 países africanos, en sectores tales como la minería, manufacturas, energía, aviación, telecomunicaciones, investigación y desarrollo. Para 2003, las actividades en África de la *Industrial Development Corporation* (IDC), una empresa estatal sudafricana, dan cuenta de esa expansión: 60 proyectos estaban siendo implementados o bajo consideración en 21 países, desde Egipto a Swazilandia (Habib 2009:149).

África ofrece un amplio mercado de más de 1.000 millones de personas con un enorme potencial económico, ya que en su conjunto es la región que más creció en la primera década del siglo XXI, detrás de China e India. Frente a este escenario, el presidente Zuma remarca que Sudáfrica está en condiciones de liderar África y hacerse cargo de una “competencia de esa magnitud”. En términos de Bloor (2011:12) “*The logos of the argument is that Africa is ripe for trade and South Africa is positioned to bring out the best in Africa, implying it can be looked to as a legitimate and able leader*”.

Como puerta de entrada para las inversiones, Sudáfrica informa a la comunidad de negocios que su gobierno posee el *know how* necesario para asegurarles buenas oportunidades y asociaciones beneficiosas. Además la economía sudafricana se describe como “conectada con el mundo” y particularmente integrada en la región de África austral y del continente en su conjunto.

Al mismo tiempo, si el país es considerado un Estado desarrollista, comprometido con asegurar sus recursos para mejorar el bienestar de su población, debe también contar con un Estado que les asegure a los inversores extranjeros que coparticipará y que conducirá las inversiones en un contexto ético, conducente a mejorar el nivel de vida de los pobres.

Sin embargo, esta visión optimista contrasta con algunas cifras recientes sobre el desempeño de la economía sudafricana que ofrece Calland (2013:323) cuando informa que desde el año 2002 hasta enero de 2013 se detecta una fuerte caída de las industrias, hasta ese entonces prioritarias para la capitalización de la *Johannesburg Stock Exchange* (JSE) en Sudáfrica: la industria de energía y minerales descendió de 46.5 % a 27.1 %; la del platino del 9.3 % a 3.6 % y la del oro del 11.2 % a 2.7 %. Por otra parte la industria financiera también registró una fuerte caída en la década 2002-2013 de un 21.4% a un 17.3 %. También se observa un cambio en la estructura económica con nuevas industrias que empiezan a tomar fuerza como la industria del tabaco y las telecomunicaciones.

Al presente Sudáfrica está en una encrucijada: así como Mandela luchó para reconciliar los asuntos éticos con los pragmáticos en su política exterior, el gobierno de Zuma está batallando con el desafío de reconciliar los enfoques moralistas con las consideraciones económicas utilitarias y de autointerés.

## Reflexiones Finales

Al pensar la política exterior de Sudáfrica desde el acceso a la democracia multirracial surgen inmediatamente una serie de preguntas que no son sencillas de formular ni de responder,

vinculadas a los objetivos externos y la política doméstica, a la tensión existente entre principios e intereses, entre discurso y acciones, claramente visibles en 2 áreas principales: la Agenda Africana y la CSS.

Desde la perspectiva de los supuestos básicos subyacentes a los modos de pensar y hacer la política exterior sudafricana 2 tipos ideales coexisten, sobreviven, se solapan y pugnan por dominar. Es el debate entre los viejos idealistas y los nuevos pragmáticos, en un contexto cada vez más hobbesiano, donde los tomadores de decisión se encuentran con los límites impuestos por la realidad y los condicionantes emanados de los variados intereses nacionales sectoriales. De esta manera se imponen restricciones y se genera distancia entre el discurso y las acciones, entre las promesas de cooperación -muchas veces altruista- y el beneficio de los negocios y la supervivencia. Estos 2 modelos alternativos de política exterior, uno cooperativo y otro hegemónico están en permanente tensión, primando uno u otro según las condiciones domésticas y sistémicas.

Quienes defienden el modelo cooperativo proponen acercarse al continente a través de los lentes de la cooperación y la asociación. Sudáfrica no puede procurar su propio crecimiento de manera aislada, ya que éste está estrechamente ligado con el desarrollo de África. De este modo, se favorece la construcción de consenso a través de las organizaciones multilaterales, como la UA. Se percibe a Sudáfrica como parte de África y su interés nacional debería acomodarse al interés continental africano.

Otro sector está más orientado al crecimiento interno y ve a Sudáfrica como una *rainbow nation* cuyo interés nacional lo determinan principalmente los propios intereses sudafricanos. Sostiene el liderazgo en el continente y la integración regional para alcanzar sus intereses y, dada su superioridad militar y económica, no duda en intervenir de manera hegemónica para resolver crisis en países vecinos. Considera a las instituciones como el medio para plasmar en la acción la visión sudafricana de lo que debe ser África.

Aunque ambos modelos de política exterior son diferentes, comparten ciertos supuestos sobre el rol que Sudáfrica debería asumir en el sistema internacional y sobre sus condiciones como potencia regional africana. Debido a sus capacidades económicas y políticas, Sudáfrica es uno de los países africanos con mayores posibilidades de contribuir al desarrollo integral del continente. El relanzamiento africano no es solamente un imperativo moral, sino también el resultado de una estrategia para promover el crecimiento sudafricano (Sidiropoulosy; Hughes, 2004:61) y posicionarse como un puente entre los países desarrollados y en desarrollo, al defender los intereses del llamado *global South*, particularmente en espacios de negociación multilaterales. En todo caso queda por definir si jugará un rol que la lleve a posicionarse como vocero y representante de los intereses africanos en el Sur, frente a las posiciones del Norte (cabeza de ratón) o terminará adscribiendo a las reglas de juego impuestas por los poderosos, negociando ventajas individuales o sectoriales (cola de león).

Como se menciona en el trabajo, los sucesivos gobiernos del ANC en el poder han promovido la imagen de un país emergente, líder regional, que se ofrece como puerta de entrada al África, especialmente en los foros comerciales globales, y con voz para hablar en nombre de África en los encuentros y organizaciones multilaterales. Este comportamiento ha generado muchas expectativas positivas y muchos recelos en la subregión y en el continente.

Si bien es cierto que a Mandela, Mbeki y Zuma les tocó caminar en un mundo complejo, con realidades domésticas críticas y muchas expectativas en cuanto a cómo resolvían “el lugar de Sudáfrica en el mundo”, la senda que tomaron muestra contornos parecidos. Aunque los 3 gobiernos han utilizado un discurso con mayores tintas de idealismo, las acciones externas se hallan mayormente basadas en consideraciones de *realpolitik*, aunque sin abandonar un comportamiento “esquizofrénico” y ambivalente. Por ello, algunos analistas, como Chevallier (2008:169), señalan que “a pesar de su ambicioso programa para África, Sudáfrica no tiene verdaderos aliados de peso en el continente, y pocos amigos comparten valores comunes”.

Sin llegar a ese extremo, lo cierto es que si bien se caracteriza a Mandela como idealista y moralista, a Mbeki como internacionalista, africanista y neoliberal y a Zuma como pragmático, utilitarista y defensor de la diplomacia comercial, todos los gobiernos del ANC muestran 2 constantes en la política exterior sudafricana: diferenciarse como el líder natural del continente y participar activamente en todas las cuestiones importantes de África, mediando en los conflictos regionales, actuando en todas las instancias de cooperación e integración económica y jugando el rol de intermediario natural entre los países más pobres de la región y los desarrollados.

Aunque muchas veces estos Presidentes no han querido ejercer el liderazgo regional frente al temor de reavivar el estigma de la Sudáfrica del Apartheid bajo el “síndrome del *big brother*”, lo hacen de facto. En tanto a nivel global, aspiran a jugar en las grandes ligas y representar al continente en el Consejo de Seguridad o en el G20, entre otros.

Ese rol de intermediación y de representación de África, la coloca en un contexto de CSS. Sin embargo, a pesar de un discurso y posicionamiento Sur-Sur, Sudáfrica en tanto emergente ha tendido a defender sus intereses nacionales por sobre los regionales en su relación con África. Utiliza el discurso de la CSS y una retórica de asociación solidaria cuando está emergiendo como actor regional y necesita cierta representatividad frente a los poderes centrales y la voz colectiva le da mayor autonomía y margen de maniobra, pues se suman cuotas de poder.

Aún está por demostrarse si ese discurso forma parte de una *mise en scène* respaldada por principios solidarios e idealistas que a la hora de “la verdad” y de la práctica se desdibujan frente a la defensa de los intereses parciales de los variados actores domésticos a los cuales deben responder.

Otra disyuntiva es si en tanto poder emergente –tal como el modelo de los gansos salvajes en vuelo- necesita de los otros países en su ascenso. Es decir, si desarrolla CSS por principios y porque es solidario o es sólo un artilugio para el ascenso (*leadership* o *bandwagoning*).

La política africana y la CSS son parte importante de las estrategias de política exterior. CSS entendida tanto en el sentido de actitud solidaria para sumar fuerzas y presentar posiciones más autónomas que defiendan los intereses de los Estados, como cooperación científico-tecnológica, a través de un conjunto de empresas e instituciones estatales o paraestatales que desembarcaron en África.

Prueba de lo antedicho es el énfasis otorgado a la creación de IBSA (2003) en un contexto de expansión de la actividad de estos Estados en el Sur a principios de la nueva década y el descenso en la importancia de este foro para jugar en las grandes ligas con Rusia y China, cuando BRICS comienza a tener mayor peso y relevancia en las instancias globales en el contexto de la crisis financiera y el G20 financiero.

Aún falta tiempo para detectar las consecuencias del desembarco chino en África. Los sudafricanos, por su parte, como dijo Zuma en su primer viaje a Beijing en 2010, están “abiertos a los negocios, de una manera amplia”. La reciente reunión de FOCAC en Johannesburgo en 2015 estableció nuevas bases para la cooperación sino-africana. La puerta de entrada a Sudáfrica y al África está abierta. Sus implicancias para el desarrollo africano son aún impredecibles.

## Referencias Bibliográficas

### *Libros y artículos de Revistas*

AYLLÓN PINO, B. (2013). La cooperación triangular y los Países de Renta Media: el caso de Brasil, en COLACRAI, M. *La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM: discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas*, UNR Editora, Rosario. Disponible en: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/14845.pdf>. Consulta: 20 de junio de 2016.

BISWAS, A. (2007). *Post-Apartheid South Africa. Its relations with the neighbouring countries*, Centre for African Studies, University of Mumbai.

- BLOOR, G. (2011). *South African Foreign Policy in the Post-Mbeki Presidency*, Postedon Centre for Rhetoric Studies, University of Capetown. Disponible en: <https://rhetoricaldiscourse.wordpress.com/2011/03/20/south-african-foreign-policy-in-the-post-mbeki-presidency-a-short-dissertation/>. Consulta: 18 de junio de 2016.
- CALLAND, R. (2013). *The Zuma Years: South Africa's Changing Face of Power*, Zebra Press, Cape Town.
- CHEVALLIER, R. (2008). Thabo Mbeki y la agenda exterior de Sudáfrica, en *Política Exterior*, (123), mayo-junio.
- ELÍADES, E. (2011). El papel asertivo de Sudáfrica como potencia regional, *XII Simposio Electrónico Internacional África Una Mirada al Siglo XXI*, CEID / Universidad de Externado, Bogotá.
- EVANS, G. (1995). South Africa in Remission: the Foreign Policy of an Altered Stated, *Second Pan-European Conference on International Relations*, Paris, 15 y 16 de septiembre.
- GARCÍACALVO, C. (2015). *Política exterior y presencia global: las estrategias de Australia y Sudáfrica*, Real Instituto Elcano, España.
- GELDENHUYS, D. (1994). The head of Government and South Africa's Foreign Relations, en SCHRIRE, R. (ed.). *Malan to De Klerk: Leadership in the Apartheid State*, Hurst & Co Publishers Ltd, Londres.
- GARCÍA, J.; GINÉS, M. C. (2014). La política de cooperación de Sudáfrica hacia la región subsahariana durante la Presidencia de Jacob Zuma, *Congreso Nacional de ALADAA Argentina "20 años de Democracia en Sudáfrica"*, Buenos Aires.
- HABIB, A. (2009). South Africa's foreign policy: hegemonic aspirations, neoliberal orientations and global transformation, en *South African Journal of International Affairs*, 16 (2), 143-159. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/10220460903265857>. Consulta: 22 de junio de 2016.
- LANDSBERG, C. (2010). *The Diplomacy of Transformation: South African Foreign Policy and Statecraft*, Pan MacMillan South Africa, Johannesburgo.
- LANDSBERG, C. (2012). The Jacob Zuma Government's Foreign Policy: association or dissociation?, en *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 1 (1), 75-102.
- LECHINI, G. (1997). ¿La nueva Sudáfrica tiene una vieja política exterior?, mimeo.
- LECHINI, G. (1999). El mapa de la integración africana. El caso de la SADC, en *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Serie Docencia (54), Ediciones CERIR, Rosario.
- MILLS, G. (2003). South Africa's Foreign Policy: from isolation to respectability, en SIMON, D. (ed.). *South Africa in Southern Africa*, David Philip, Ciudad del Cabo.
- MORASSO, C. (2007). La relación MERCOSUR-SACU: nuevos socios en el Sur, *XIº Jornadas Interescuelas, Departamentos de Historia* 19 al 22 de septiembre, Tucumán. Disponible en: <http://cdsa.aacademica.org/000-108/833.pdf>
- MORASSO, C. (2013). Los intereses de Sudáfrica como BRIC, en *Revista Conjuntura Austral*, 4 (18).
- NOTSHULWANA, M. (2012). South Africa's national interest and BRICS: Towards bandwagoning or balancing?, en *Development Bank of Southern Africa*, Development Planning Division, DBSA.
- SIDIROPOULOS, E.; HUGHES, T. (2004). Between Democratic Governance and Sovereignty: The Challenge of South Africa's Africa Policy", en SIDIROPOULOS, E. (ed.). *Apartheid Past, Renaissance Future: South Africa's Foreign Policy 1994-2004*, SAIIA.
- SIDIROPOULOS, E. (2007). South Africa's regional engagement for peace and security, en *Comment*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid, octubre.
- SOMBRA SARAIVA, J. (1996). Análise Comparativa das políticas exteriores da África do Sul e do Brasil, *Seminário Brasil-África do Sul*, Rio de Janeiro, 24 y 25 de septiembre.
- SPIES, Y. K. (2010). South Africa's foreign policy: 2010 overview, en *South African Yearbook of International Law*, (35), 278-303.
- VALE, P.; MASEKO, S. (2002). Thabo Mbeki, South Africa and the idea of an African Renaissance, en JACOBS, S.; CALLAND, R. (eds.). *Thabo Mbeki's World: The Politics and the Ideology of the South African President*, Zed Books, London-New York.

VICKERS, B.; AJULU C. (2008). South Africa's economic diplomacy: trade and investment promotion, *Report prepared for The Presidency's Fifteen Year Review*, Institute for Global Dialogue. Disponible en: [http://www.thepresidency.gov.za/docs/reports/15year\\_review/irps/economic\\_diplomacy.pdf](http://www.thepresidency.gov.za/docs/reports/15year_review/irps/economic_diplomacy.pdf). Consulta: 22 de junio de 2016.

VICKERS, B.; RUITERS, M. (2012). Heroism and pragmatism: South Africa as African development partner, en *Cambridge Review of International Affairs*, 25 (4).

WHEELER, T. (2011). South Africa's foreign policy objectives: Reviewing the White Paper, SAIIA. Disponible en: <http://www.saiia.org.za/opinion-analysis/south-africas-foreign-policy-objectives-reviewing-the-white-paper>. Consulta: 22 de junio de 2016.

ZEGEYE, A. (2004). La identidad de la juventud sudafricana, sitio web del Banco Mundial. Disponible en: [http://www1.worldbank.org/devoutreach/translations/pdfsspanish/South\\_African\\_Youth-sp.pdf](http://www1.worldbank.org/devoutreach/translations/pdfsspanish/South_African_Youth-sp.pdf). Consulta: 22 de junio de 2016.

### **Periódicos**

Business Day (1994). Advertencia de Sudáfrica sobre su papel en la Comunidad de Desarrollo del África Meridional, 29 de agosto.

Politicsweb (2012). South Africa's role in the BRICS. Disponible en: <http://www.politicsweb.co.za/news-and-analysis/south-africas-role-in-the-brics>. Consulta: 22 de junio de 2016.

Xinhua Español (2015). FOCAC obtiene resultados más allá de lo esperado: Presidente de Sudáfrica. Disponible en: [http://spanish.xinhuanet.com/2015-12/07/c\\_134890563.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2015-12/07/c_134890563.htm). Consulta: 22 de junio de 2016.

Africa Infomarket (2015). La VI Cumbre China-África se inicia en Sudáfrica con la caída de las inversiones de fondo. Disponible en: <http://www.africainfomarket.org/item/18090-la-vi-cumbre-china-africa-se-inicia-en-sudafrica-con-la-caida-de-las-inversiones-de-fondo>. Consulta: 22 de junio de 2016.

### **Documentos oficiales**

BRICS (2013). *Fifth BRICS Summit*, Durban. Disponible en: <http://brics5.co.za>. Consulta: 22 de junio de 2016.

DIRCO (2009). *Strategic plan 2009-2012*, South Africa. Disponible en: <http://www.dfa.gov.za/departament/stratpla2009-2012/strategicplan2009%20-%202012.pdf>. Consulta: 20 de junio de 2016.

DIRCO (2011). *White Paper on South Africa's Foreign Policy: Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu*. Disponible en: [http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/foreignpolicy\\_0.pdf](http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/foreignpolicy_0.pdf). Consulta: 20 de junio de 2016.

DIRCO (2012). *Aid Disbursements under the African Renaissance and International Co-operation Fund, and the monitoring and evaluation of the related projects by the Department of International Relations and Cooperation*. Disponible en: <http://www.dfa.gov.za/docs/2012pq/pq2150.html>. Consulta: 20 de junio de 2016.

DIRCO (2014). *Foreign Policy Briefing*. Disponible en: [http://www.dfa.gov.za/docs/2014/foreign\\_policy0318.html](http://www.dfa.gov.za/docs/2014/foreign_policy0318.html). Consulta: 22 de junio de 2016.

PAHAD, A. (2006). *Address on the occasion of the Graduation Ceremony*, 10 de febrero. Disponible en: <http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/2006/paha0210.htm> accessed 9-03-2016. Consulta: 22 de junio de 2016.

ZUMA, J. (2010). *Speech, Lecture by President Jacob Zuma of the Republic of South Africa*, Renmin University, Beijing, China, 25 de agosto.

NKOANA MASHABANE, M. (2010). Speech at the Institute for Strategic and Political Affairs (ISPA) and the Department of Political Sciences, *Seminar on "South Africa's Second Term as a Non-Permanent Member of the UN Security Council"*, Universidad de Pretoria, 15 de octubre. Disponible en: <http://www.dirco.gov.za/docs/speeches/2010/mash1015.html>. Consulta: 22 de junio de 2016.

NZO, A. (1994). Speech by the Minister of Foreign Affairs, Mr Alfred Nzo, Foreign Affairs Budget vote: Parliament, 8 august, en *Foreign Policy for South Africa: Discussion document*. Disponible en: <http://www.gov.za/documents/foreign-policy-south-africa-discussion-document-0#B>. Consulta: 22 de junio de 2016.

NZO, A. (1995a). Statement by the Minister of Foreign Affairs, Mr Alfred Nzo, before the Portfolio Committee on Foreign Affairs, 14 March, en DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS. *Policy guidelines by the Minister and Deputy Minister of Foreign Affairs*, Cape Town.

NZO, A. (1995b). Speech by the Minister of Foreign Affairs, Mr Alfred Nzo, in the National Assembly, 18 May, en DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS. *Policy guidelines by the Minister and Deputy Minister of Foreign Affairs*, Cape Town.

DEPARTMENT OF FINANCE, REPUBLIC OF SOUTH AFRICA (1996). *Growth, Employment and Redistribution a Macroeconomic Strategy*, Pretoria. Disponible en: <http://www.treasury.gov.za/publications/other/gear/chapters.pdf>. Consulta: 20 de junio de 2016.

*The eThekweni Declaration and AfricaSan Action Plan* (2008). Disponible en: <http://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/eThekweniAfricaSan.pdf>. Consulta: 25 de junio de 2016.

THE PRESIDENCY, REPUBLIC OF SOUTH AFRICA (2009). *Medium term strategic framework: Together doing more and better: A framework to guide government's programme in electoral mandate period 2009-2014*, Pretoria, agosto. Disponible en: [http://www.thepresidency.gov.za/docs/pcsa/planning/mtsf\\_july09.pdf](http://www.thepresidency.gov.za/docs/pcsa/planning/mtsf_july09.pdf). Consulta: 25 de junio de 2016.