

**Tesina para la obtención del grado de Maestro en Estudios
de Asia y África, especialidad en África.**

Título:

**Temas de Seguridad Nacional para la Nueva Sudáfrica durante
el Gobierno de Mandela.**

Autor:

Oscar Grandío Moráguez.

Director de Tesina:

Profesor Cassio Luiselli.

El Colegio de México.

Centro de Estudios de Asia y África.

México, D.F.

2003

Agradecimientos:

A mis Padres

A Erika

A mis compañeros de la maestría

A la Profesora Celma Agüero

A los Profesores del CEAA

A los profesores del Área de África

**Gracias a las Secretarías del CEAA por su siempre oportuna
ayuda**

A mi Director de Tesis, Cassio Luiselli por su paciencia.

Índice:

| | |
|--|----|
| Resumen..... | 1 |
| Introducción..... | 3 |
| Sección 1. Seguridad Nacional de la Nueva Sudáfrica..... | 11 |
| Capítulo 1: Paradigmas de Seguridad Nacional..... | 11 |
| 1.1. Conceptualización de la Seguridad..... | 16 |
| 1.1.1. Hacia nuevas imágenes de la seguridad..... | 17 |
| 1.2. Dificultades lógicas en opciones de políticas de seguridad nacional: una estrategia de la seguridad nacional contra una estrategia internacional de la seguridad..... | 21 |
| 1.3. La Estrategia Integradora de la Seguridad..... | 26 |
| 1.4. Un Acercamiento Integrador al Proceso de la Creación de una Nueva Política de Seguridad Nacional Sudafricana: Retos para el sur de África..... | 30 |
| 1.5. Objetivos de la Nueva Política de Seguridad Nacional Integradora Sudafricana..... | 35 |
| 1.6. El Interés Nacional de la Nueva Sudáfrica dentro de la Nueva Estrategia de Seguridad..... | 37 |
| 1.7. Instrumentos para promover la nueva política de seguridad regional e internacional..... | 39 |
| Capítulo 2. Defensa y Seguridad de la Nueva Sudáfrica.... | 42 |
| 2.1. El Esfuerzo Inicial de la Transformación..... | 43 |

| | |
|---|-----|
| 2.2. Mecanismos Formales Post-1994..... | 46 |
| 2.3. Nuevos Paradigmas de las Políticas de Defensa de la Sudáfrica Post Apartheid..... | 50 |
| 2.4. La Industria de Armamento Sudafricana..... | 56 |
| 2.4.1. La Estrategia de Mercadeo Global de Armamento..... | 64 |
| Sección II. Política Exterior..... | 68 |
| Capítulo 3. La Política Exterior del Gobierno de Nelson Mandela: Pasado y Presente..... | 68 |
| 3.1. Principios Básicos de la Política Exterior del Régimen del Apartheid..... | 68 |
| 3.2. Ciclos de la Política Exterior del Apartheid..... | 70 |
| 3.3. Mecanismos Decisorios del Pasado..... | 77 |
| 3.4. La Política Exterior del Gobierno del ANC..... | 82 |
| 3.5. Retos de la Nueva Política Exterior Sudafricana..... | 88 |
| 3.6. Una Nueva Política Exterior Temática..... | 96 |
| 3.7. Proceso de Toma de Decisiones en la Política Exterior de la Nueva Sudáfrica..... | 104 |
| Capítulo 4. Relaciones Bilaterales y Multilaterales de la Nueva Sudáfrica..... | 107 |
| 4.1. Sudáfrica y África Meridional..... | 108 |
| 4.2. Sudáfrica y el Continente Africano..... | 114 |
| 4.3. Sudáfrica y Europa Occidental..... | 118 |
| 4.4. Relaciones Bilaterales con Estados Unidos..... | 121 |
| 4.5. Relaciones Bilaterales Sudáfrica-Latinoamérica..... | 126 |

| | |
|--|-----|
| 4.6. Relaciones Bilaterales con el Medio Oriente..... | 129 |
| 4.7. Sudáfrica y Asia del Este..... | 133 |
| 4.8. Relaciones con Europa Oriental..... | 137 |
| 4.9. Relaciones Bilaterales con Australia y Nueva Zelanda..... | 139 |
| 4.9. Relaciones con Organizaciones Regionales..... | 139 |
| 4.9.1. La Comunidad para el Desarrollo del Sur de África (SADC)..... | 140 |
| 4.9.2. La Organización para la Unidad Africana (OUA)... | 143 |
| 4.9.3. Sudáfrica y la Commonwealth..... | 145 |
| 4.10. Las relaciones de Sudáfrica con Organizaciones Internacionales Globales..... | 146 |
| 4.10.1. Relaciones de Sudáfrica con el Movimiento de Países no Alineados (NOAL)..... | 149 |
| Conclusiones..... | 151 |
| Bibliografía..... | 156 |

Resumen.

En este trabajo se analizan las aristas esenciales de la política de seguridad nacional de Sudáfrica durante el gobierno del Presidente Nelson Mandela, teniendo en cuenta un nuevo paradigma de seguridad. La nueva Sudáfrica debía escoger una estrategia apropiada que procurase construir un marco totalmente renovado, pero efectivo, para su seguridad.

El nuevo gobierno necesitaba considerar las estrategias posibles de seguridad que estaban disponibles. Un acercamiento integrador de la seguridad, que difundiría poder a través del sistema de seguridad desde el individuo, a través de sociedad civil, del gobierno sudafricano y de las organizaciones y de los mecanismos regionales africanos e internacionales, sería la base más apropiada para la nueva política sudafricana nacional de seguridad.

En la dimensión militar, el concepto de Defensa no Provocativa (NPD), ajustado para satisfacer la robustez de la situación de la seguridad de la región y apoyado en medidas de construcción de la confianza, formaría un componente de apoyo sano de la seguridad integradora, dentro de una nueva política de seguridad nacional sudafricana.

Se analiza también en el trabajo cómo el Estado sudafricano post apartheid estaría dispuesto a descentralizar y disminuir su potencia militar de manera ordenada. De acuerdo con las nuevas concepciones de seguridad del gobierno de Mandela, el papel del ejército debía ser reducido, también se reestructuraría el sector militar industrial, pero ante los problemas económicos del país, seguiría siendo un componente fundamental para la economía nacional.

Con el nuevo esquema también se produciría un profundo cambio estructural tanto en la formulación como en la orientación de la agenda de política exterior del Estado sudafricano. Esta reformulación significaría que tanto el enfoque como el alcance de la política exterior de Sudáfrica se transformarían, alcanzando una dinámica que permitiría que ésta se insertara de manera efectiva en el sistema internacional, después de décadas de semi-aislamiento.

Introducción.

De acuerdo al White Paper para la defensa adoptado por el gobierno del Presidente Nelson Mandela, el cual ha sido tradicionalmente el documento directriz de las políticas de defensa en Sudáfrica: "seguridad es una condición en la cual los ciudadanos viven en libertad, paz y seguridad, participando totalmente en el proceso de gobierno, disfrutando de la protección de los derechos fundamentales, teniendo acceso a los recursos y a las necesidades básicas para la vida, y viviendo en un ambiente que no este en detrimento de su salud e integridad".

Esta es una definición que marcaría a transformación radical de las concepciones de seguridad que habían prevalecido en Sudáfrica hasta 1994. A partir de esa fecha, con la subida al poder político de un nuevo gobierno encabezado por el Congreso Nacional Africano (ANC), se transformarían profundamente las políticas internas y externas del Estado sudafricano.

Hacia el exterior, la agenda de seguridad adoptaría una nueva concepción cooperativa que no consideraba que el mantenimiento de la seguridad sólo podía ser obtenido desde una concepción Estado-Céntrica, competitiva y de poder.

Se produciría un giro profundo en los temas de seguridad prioritarios para el nuevo gobierno; estas comenzarían a girar alrededor de nuevos temas que en pasado se habían considerado en la categoría de política de nivel inferior y de agendas domésticas, más que de los temas de seguridad transnacional.

El objetivo primordial de este trabajo es analizar las aristas esenciales de la política de seguridad nacional de Sudáfrica durante el gobierno del Presidente Nelson Mandela, teniendo en cuenta el nuevo paradigma de seguridad adoptado. En este sentido se analizarán los objetivos de la nueva política de seguridad en conjunción con la nueva conceptualización sudafricana de sus intereses nacionales.

Un segundo objetivo sería analizar en conjunción con el nuevo diseño de seguridad, la modificación de los fundamentos básicos de la política exterior sudafricana durante el gobierno de Mandela, teniendo en cuenta su inserción en la sud-región austral del continente africano y en el contexto internacional en general, analizando las relaciones bilaterales y multilaterales del nuevo Estado sudafricano, su situación durante el gobierno de Mandela, teniendo en cuenta sus vínculos político-diplomáticos, socio-económicos y de cooperación.

El trabajo se propone discutir los aspectos generales de la formación de la nueva política de seguridad nacional del nuevo Estado sudafricano post-apartheid, aislando aquellos elementos esenciales que nos permitan diferenciar y discutir los elementos esenciales que conformaron la nueva agenda de seguridad. Para ello se tomarán en consideración los nuevos temas que conformarían la agenda de seguridad de Sudáfrica.

Para ello se tomarán en cuenta los referentes históricos, los que servirán para apreciar como se modificó y se desarrolló el proceso de conformación de una nueva política de seguridad nacional sudafricana, que se procurará explicar por medio de la identificación del paradigma de seguridad que fue aplicado durante el período del apartheid, y los que estuvieron disponibles para Sudáfrica, durante el proceso de selección de un nuevo esquema.

El trabajo también se propone presentar una visión del lugar del nuevo Estado sudafricano dentro del sistema de relaciones internacionales post guerra fría desde una percepción comparativa entre la política exterior del régimen del apartheid y las nuevas políticas internacionales del gobierno del ANC que tomó posesión durante 1994.

Se considerará que pese a ciertas contradicciones entre la retórica del nuevo gobierno y su práctica exterior, esta se trasformaría radicalmente. Los nuevos principios rectores de la política exterior sudafricana estarían regidos por su reconocimiento como país en vías de desarrollo, el no-alineamiento y la voluntad de establecer relaciones diplomáticas de cooperación y de amistad con todos los países del mundo, respetando la soberanía y la igualdad de los Estados, la integridad territorial, el principio de la no-agresión, la igualdad de derechos y reciprocidad de ventajas, y la democracia.

También en su nuevo comportamiento político internacional basado en su nueva concepción de seguridad, el Estado sudafricano desarrollaría esfuerzos en pro del establecimiento de un nuevo orden económico internacional más justo y equitativo, en apoyo de la igualdad económica y social; pugnando de igual forma por la materialización de una concertación económica en el ámbito regional e internacional como medio para fortalecer la seguridad de los Estados, desarrollando los máximos esfuerzos para la consolidación de SADC, así como el incremento del nivel de relaciones Sur-Sur.

Su no-alineamiento, materializado en su liderazgo dentro del Movimiento de Países no Alineados, se plasmaría además

en una postura de principios contra la constitución de bloques militares agresivos, así como en la lucha contra la instalación de bases militares extranjeras en el continente africano.

En el campo humanitario la nueva concepción de seguridad promovería la solidaridad con las víctimas de guerras y conflictos y desastres naturales. Además el país se declararía como un ferviente defensor de los principios democráticos en el plano internacional, lo cual implicaría el reconocimiento a intervenciones militares humanitarias en caso en que un país viese afectados su estabilidad interna como consecuencia de regímenes antidemocráticos. Esto generaría un sinnúmero de críticas hacia la nueva Sudáfrica, que materializaría esta concepción en dos intervenciones "humanitarias" en Lesotho y la injerencia en la guerra civil en la República Democrática del Congo.

El presente trabajo se propone el estudio de la modificación de las agendas de seguridad del Estado sudafricano como consecuencia de la transición democrática de 1994, para lo cual se podrán identificar los siguientes grupos de problemas que se corresponden con las diferentes partes del trabajo:

- El problema relativo a la modificación del esquema de seguridad nacional de la nueva Sudáfrica.

- El problema de la elección por el nuevo gobierno de una agenda de seguridad entre los diferentes paradigmas de seguridad disponibles.
- El problema de la elección de nuevos instrumentos de seguridad.
- El problema de la modificación de los esquemas defensivos del Estado.
- El relativo a la modificación de los objetivos de la política exterior del país y de sus mecanismos decisorios.
- El problema de la inserción de la nueva política exterior de Sudáfrica en el subsistema de África Austral y el sistema internacional en general.

De acuerdo a los grupos de problemas identificados en el trabajo y a los objetivos mencionados anteriormente la presente investigación se propone validar la siguiente hipótesis:

Que la nueva Sudáfrica durante el gobierno del ANC, encabezado por el Presidente Nelson Mandela, modificó radicalmente su esquema de seguridad nacional, pasando de uno defensivo a uno cooperativo bajo el esquema de una política de seguridad integradora, lo que posibilitó que

el país se integrase exitosamente en el sistema de relaciones internacionales después de décadas de aislamiento internacional, convirtiéndose en una influyente potencia regional africana.

Por consideraciones metodológicas, la presente investigación se ha dividido en dos secciones. La primera sección se ocupará del análisis del concepto de seguridad post guerra fría, para después analizar el paradigma adoptado por los diseñadores del esquema de seguridad de la nueva Sudáfrica, donde se revisan sus objetivos y sus implicaciones en al región del sur de África. Además se discutirá en un capítulo exclusivo, la modificación de los esquemas de defensivos del Estado como consecuencia directa de la adopción de un nuevo esquema de seguridad. Aquí se ofrecerá una panorámica de la situación de la industria de la defensa, la cual constituía un pilar del viejo esquema de seguridad del apartheid, y que durante el gobierno de Mandela sería un tema sumamente polémico.

En el caso de la segunda sección, en un tercer capítulo se analizará la modificación de la política exterior del país, una de las más profundas del fin de siglo, donde se comparará de manera somera el estado de las relaciones exteriores de la época del apartheid con el que de etapa del gobierno de Mandela. En un cuarto y último capítulo se

enfaticará el estado de las relaciones bilaterales y multilaterales del país durante el período analizado en relación con la situación que había prevalecido durante el apartheid.

Por último, es necesario señalar que para la presente investigación sólo se ha contado con material bibliográfico, con lo que se marca una deficiencia de origen para este trabajo, al no haberse contado con un trabajo de campo que permitiese validar lo señalado por las fuentes bibliográficas. En relación con este material, aunque se contó con una amplia bibliografía, esta no fue suficiente para abarcar en su totalidad el tema tratado, dada su complejidad. Sin embargo se contó con la ayuda y la experiencia de campo del asesor de este trabajo el Profesor Cassio Luiselli, quien dada su experiencia como profesor del área y su trabajo como Embajador de México en Sudáfrica, contribuyó a la validación de numerosas problemáticas que no se podían fundamentar sólo con material bibliográfico.

Sección I. Seguridad Nacional de la Nueva Sudáfrica.

Capítulo I: Paradigmas de Seguridad Nacional.

La evolución del concepto de seguridad causado por la transformación del orden internacional en los 90, mostraba una ruptura definitiva de la definición anterior de la guerra fría. Esta ruptura era particularmente obvia cuando se consideraba la extensión de las amenazas a la seguridad, identificando el objeto de la seguridad y considerando la gerencia de los medios para desafiar las amenazas contemporáneas a la seguridad.

Hasta el inicio de los años 90, el concepto de la "seguridad" estaba netamente enfocado hacia el Estado y su soberanía. La competencia estratégica entre las dos superpotencias, la disuasión mutua, el equilibrio de las potencias o la amenaza de la guerra nuclear se constituían en las consideraciones principales en las políticas de seguridad de un país. Según Gervais y Roussel, estas políticas estaban basadas en tres asunciones¹:

¹Gervais, M. y Roussel, S., *De la Sécurité de l'Etat a Celle de l 'individu: l'évolution du Concept de Sécurité au Canada (1990-1996)*, Revue Etudes Internationales, 29(1), Institut Québécois des Hautes Etudes Internationales, Presses Universitaires de Laval, Quebec, March 1998, pp. 25-52.

- Los problemas de la seguridad resultaban de las actividades de otros Estados, principalmente en el nivel militar.

- Los intereses de seguridad del Estado se consideraban iguales a los intereses públicos.

- Los medios para ocuparse de las amenazas a la seguridad eran esencialmente militares y se debían por lo tanto manejar sobre una base nacional, ya fuese con medidas unilaterales o con acuerdos intergubernamentales de cooperación.

La escuela del realismo compartió completamente este acercamiento estado-céntrico. Así, para Aron², los diversos ejemplos de la confrontación se podían categorizar en una tipología de la guerra: guerra de un Estado con otro (entre los estados), guerras supraestatales (que tenían como objetivo, origen o consecuencia, el retiro de un grupo de interés político y la formación de una entidad más alta), y guerra interior (que apuntaba a mantener o alterar una entidad política).

Con el fin de la guerra fría, se modificó sustancialmente el orden de prioridades para los Estados, por lo que las políticas de seguridad para los Estados se dirigían cada vez más hacia las amenazas de la seguridad que iban más

allá de sus fronteras estatales, adquiriendo un aspecto multidimensional. Estos nuevos peligros no eran necesariamente producidos por los Estados, y sus manifestaciones eran más difíciles de predecir -- situación que contribuía al aumento de los niveles incertidumbre en el nivel internacional. Este nuevo rango de nuevos desafíos que el nuevo gobierno sudafricano debía hacer frente incluía:

- El aumento creciente de refugiados e inmigrantes ilegales;
- El desarrollo de los mercados negros (contrabando fronterizo, economías paralelas, etc.);
- Flujos de capitales conectados con el tráfico ilícito;
- Aumento de violencia causada por la proliferación de armas de fuego o por el tráfico de drogas;
- Proliferación del terrorismo y de los conflictos étnicos;
- Violaciones de los derechos humanos;
- El deterioro del ambiente;
- Y crecimiento de la pobreza endémica.

Aunque existía un consenso referente al tipo y a la extensión de los cambios en la seguridad causados por el final de la guerra fría, una serie de trabajos teóricos

²Aron, R., *Paix et Guerres entre les Nations*, Calmann-Levy, Paris, 1968, pp. 794.

sobre la noción de la "seguridad" merece, no obstante, ser destacada. Autores tales como James Rosenau³, Ken Booth⁴ o Barry Buzan⁵ proponían la ruptura de las asunciones estado-céntricas e intentaron medir las consecuencias conceptuales emanadas de la separación de la seguridad del estado de seguridad pública (para los individuos o los grupos). En el nivel conceptual, este cambio mostraba un desarrollo cualitativo importante, desde la noción de la seguridad, así definida, acomodada a los individuos y a las comunidades, que de acuerdo a la nueva concepción de la seguridad se ponían en el centro de las prioridades. Esta definición ampliada de la seguridad modificaba los objetivos mismos de la seguridad, yendo más allá del marco nacional, al incluir armazones regionales e internacionales, además de expandir los actores que se encargarían del tratamiento de temas de seguridad, los cuales habían pertenecido previamente de manera exclusiva a los gobiernos.

Puesto que el objetivo de este capítulo radica en analizar los cambios a la seguridad y con ellos, las amenazas para la seguridad para la nueva Sudáfrica, se hará una tentativa

³ Roseneau, J.N., *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, Princeton, 1990.

⁴ Booth, K., *Security and Emancipation*, *Review of International Studies*, 17(4), October 1991, pp. 313-326.

de evaluar las oportunidades y el valor operacional de una definición nueva de la seguridad para Sudáfrica haciendo varias preguntas: ¿Cuál debía ser la definición o el nuevo paradigma de seguridad nacional para la nueva Sudáfrica? ; ¿cuáles serían los intereses nacionales vitales que conducirían las relaciones internacionales de Sudáfrica en el futuro? ; y ¿qué tipos de arreglos de seguridad internacional o de sistemas serían los apropiados para que Sudáfrica asegurara su seguridad nacional?.

Estas preguntas no podían ser contestadas con viejas definiciones y paradigmas como criterios, y sin tomar un punto de vista futurista. El mundo estaba cambiando rápidamente en la década de los 90, y las estrategias y las políticas de la seguridad nacional que Sudáfrica debía aplicar tendrían que tener un efecto a largo plazo. Por lo tanto, este capítulo apunta entender la armazón del nuevo diseño de políticas sudafricano de seguridad nacional del gobierno del Presidente Nelson Mandela, derivado de una perspectiva de las relaciones internacionales.

⁵ Buzan, B., *Rethinking Security after the Cold War*, Co-operation and Conflict, 32(1), March 1997, pp. 5-28.

1.1. Conceptualización de la Seguridad.

Una porción grande de la literatura sobre el concepto de seguridad fue desarrollada dentro del contexto histórico de la Europa post-1945. Muchos de los escritos sobre seguridad se realizaron dentro de un marco del momento específico de la guerra fría. Esto significó que, al discutir seguridad, los teóricos se ocupaban a menudo de un concepto subdesarrollado como herramienta teórica útil, pero sobredesarrollada como descripción de la guerra fría, sus efectos y las implicaciones en el contexto de un mundo bipolar⁶.

La escuela del realismo de relaciones internacionales, por ejemplo, se acercaba al concepto de seguridad sólo en los términos de poder que permitieron que analizáramos solamente lo relacionado con las capacidades de los Estados y sus motivos⁷. Por otra parte, los idealistas vieron seguridad a través del lente de la paz - demandando una

⁶ Una buena referencia sobre lo inadecuado del desarrollo de concepto de seguridad nacional se encuentra en: Buzan, B., *People, States and Fear*, Harvester Wheatsheaf, London, 1991, pp. 3-12.

⁷ Ver autores como E.H. Carr (1939) and H. J. Morgenthau (1948) para exposiciones clásicas de la línea realista de pensamiento en las relaciones internacionales. Para una interesante variante de este modelo de pensamiento que trata de enlazarse con seguridad ver: A. Wolfers quien señala que: "security is a value some countries prize to a greater extent than others. The level of security sought by states is not always identical. In fact, political leaders are often confronted with a dilemma as to whether a given increment in defense conflicts with other values"; en Dougherty, J. E. y Pfaltzgraff, R., *Contending Theories of International Relations*, Harper and Row, New York, 1981.

visión más holística del tema, en comparación al marco fragmentado que los realistas habían postulado.

Con los nuevos progresos teóricos y las preocupaciones prácticas de los años 90, tanto realistas y como idealistas fueron forzados a ampliar el marco de la discusión. La seguridad fue acentuada cada vez más como el elemento común en las relaciones internacionales como resultado de las nuevas perspectivas globales, más que de las visiones tradicionales, limitadas y anticuadas de la seguridad militar, que sólo giraban alrededor de aspectos de la seguridad nacional y de las fronteras territoriales.

1.1.1. Hacia nuevas imágenes de la seguridad.

Las imágenes de la seguridad requerían de una redefinición. En términos de los niveles nacionales y supranacionales, estas comenzaron a girar alrededor de problemas étnicos y raciales, del crimen organizado, de inmigración y de refugiados, y alrededor también de otros temas que se habían considerado previamente en la categoría de política

de nivel inferior y de agendas domésticas, más que de los temas de seguridad transnacional⁸.

Barry Buzan, por ejemplo, ha especulado sobre la naturaleza de algunos de los nuevos modelos de la seguridad global, varios de los cuales habían venido a ser cada vez más importantes para las nuevas agendas de seguridad sudafricanas. Éstos incluyeron grandes choques alrededor de las categorías de identidad y de cultura, y "amenazas y vulnerabilidades que afectan los modelos de la identidad comunal y cultural"⁹. Esto se representó en temas tales como migración, crimen, religión, e identidad, específicamente dentro de la noción de fronteras.

Otra versión de esta redefinición de la seguridad implicó el apoyo a los procesos de reformas democráticas, que llegarían a ser cruciales para una comprensión de los esquemas de seguridad en la Sudáfrica en transición.

Los Estados en un mundo interdependiente encontraban cada vez más difícil ocuparse de amenazas transnacionales de la seguridad en un contexto nacional (es decir, problemas de la droga, SIDA, crimen, terrorismo, inmigración, el problema la contaminación y el medio ambiente, etc.).

⁸ Ver Hall, S., *Europe's Other Self*, *Marxism Today*, August 1991, pp. 18-19; aquí el autor plantea que: "the two favourite markers in this discourse are 'refugees' and 'fundamentalism'".

⁹ Buzan, *op. cit.*, 1991, pp. 447.

Éstos eran problemas que cruzaban a través de las fronteras de los Estados y como tal, tenían una determinada relevancia donde los Estados hacían frente a las presiones de la globalización.

Mientras que la seguridad, en su concepción tradicional, se había considerado a la luz de los lazos entre los Estados, que implicaban alianzas, soberanía, disuasión, etc; ahora se estaba ampliando el concepto para incluir áreas tales como amenazas económicas y relaciones Sociedad-Estado¹⁰.

Bajo esta nueva concepción, la seguridad nacional sería un sistema interactivo e integrante que consistiría en el individuo como la unidad básica irreducible, que estaría conectada con el Estado y el sistema político internacional por la vía de la sociedad civil.

No obstante, aunque existía una jerarquía entre estos niveles, el sistema político internacional, como entidad anárquica, por lo tanto no se establecía completamente como el sistema de un orden superior para todos los Estados. El Estado seguiría siendo la entidad más fuerte para la ejecución de las estrategias de seguridad nacional, aunque desafiada cada vez más por la sociedad civil, que exigía un papel más grande.

¹⁰ Ver: Cornwell, R., *Democratisation and Security in Africa*, African Security Review, Vol.6, No.5, 1997.

Ante estas interrogantes, la nueva Sudáfrica debía escoger una estrategia apropiada que procurase construir un marco totalmente renovado, pero efectivo, para su seguridad.

El nuevo gobierno necesitaba entonces considerar las estrategias posibles de seguridad que estaban disponibles. La opción de una estrategia apropiada de la seguridad nacional podía transformar positiva y fundamentalmente a la orientación de la política de la seguridad nacional de Sudáfrica hacia el futuro.

Esta nueva estrategia debía considerar un enfoque de seguridad nacional que donde, por lo menos en teoría, la preservación del sistema político no implicase la adopción de un enfoque basado en la fuerza y la coerción, tanto hacia el interior como hacia el exterior de Sudáfrica, además que no considerase que el mantenimiento de la seguridad sólo sería obtenido desde una concepción competitiva y de poder, en un contexto internacional adverso, como en el pasado¹¹. Esto implicaba seleccionar entre varios tipos de estrategias contrapuestas, lo cual implicaría un sinnúmero de dificultades.

¹¹ Ver: Evans, G., *Continuity and Change in South Africa's Present and Future Foreign Policy*, SAIA, Johannesburg, 1994.

1.2. Dificultades lógicas en opciones de políticas de seguridad nacional: una estrategia de la seguridad nacional contra una estrategia internacional de la seguridad.

Si se asume que existen las amenazas, y que la inseguridad es un problema debido a vulnerabilidad ante esas amenazas, una opción estaría entre tomar las acciones necesarias para reducir la vulnerabilidad, o intentar eliminar o reducir las amenazas tratando sus causas desde sus orígenes. La primera de estas opciones es llamada la de la estrategia clásica de la seguridad nacional, donde las acciones se toman en gran parte dentro de una situación de Estado bajo amenaza. La segunda opción es llamada la estrategia de la seguridad internacional, la que dependería del ajuste de relaciones entre los Estados ya sea directamente, o realizando cambios en las condiciones sistémicas que influyen la manera de la cual los Estados se sienten más o menos seguros¹².

Entonces, si un Estado adopta una estrategia clásica de seguridad nacional, la política de su seguridad se debía centrar en la reducción de sus vulnerabilidades. Esto se haría aumentando su independencia, o construyendo barreras que neutralizaran amenazas específicas.

Si las amenazas eran militares, podían ser resueltas consolidando las fuerzas militares del Estado, buscando alianzas o fortaleciendo al país contra posibles ataques. Las amenazas económicas podían ser contrarrestadas mediante una política de no dependencia, mediante la diversificación de sus fuentes de suministro exterior, o condicionando a la población a implementar un estándar de vida más modesto.

Entonces las ventajas principales de una estrategia clásica de seguridad nacional estarían en que las amenazas podrían ser resueltas específicamente mientras se fuesen presentando, además de que las medidas que proporcionan seguridad estarían en gran parte bajo control del Estado. Según este criterio, una estrategia de seguridad nacional proporcionaría certeza, porque se ocupa de las realidades firmes de las capacidades del Estado más que de las incertidumbres en las intenciones de otros Estados.

Normalmente, solamente las grandes potencias tienen suficientes recursos para hacer funcionar correctamente un trabajo estratégico de seguridad nacional. Entonces, los problemas con una estrategia clásica de la seguridad nacional, bajo este mismo enfoque, se encuentran en que pocos países tienen los recursos suficientes para hacerla operativa, donde esta lógica, que funcionaría solamente en

¹² Buzan, *op. cit.*, pp. 35- 54.

el nivel del Estado, podría tender a producir una obsesión costosa y psicológicamente ineficaz con relación a la seguridad.

Otro peligro que entrañaba la lógica de una estrategia única de la seguridad nacional, es que podía conducir fácilmente a sociedades militarizadas y obsesionadas con la seguridad, tales como los que se pueden encontrar en el Medio Oriente, y en la propia Sudáfrica antes de 1994¹³.

Sudáfrica, siendo una potencia media en el contexto global con recursos limitados, debía por lo tanto evitar una estrategia clásica de la seguridad nacional, según la definida por Buzan, como base para su política de la seguridad nacional.

Si se adoptaba la segunda opción, una estrategia de seguridad internacional, la política de la seguridad se centraría en las fuentes y las causas de las amenazas. El propósito entonces no estaría en bloquearlas o eliminarlas por la fuerza, pero si en reducirlas o eliminarlas mediante la acción política.

Una estrategia de seguridad internacional tendría entonces un sinnúmero de ventajas. Trataría el problema de la seguridad en los niveles regionales y globales, y donde

además se ofrecería una perspectiva de políticas de seguridad de muchos más beneficios que las disponibles con una estrategia de seguridad nacional.

De acuerdo a esta concepción, si las amenazas se eliminaran en sus fuentes, los recursos no tendrían que malgastarse en tratar de resolver cada una de ellas en sus propios términos. Una estrategia de la seguridad internacional sería entonces una opción atractiva y alternativa a la estrategia tradicional de seguridad nacional de tipo competitiva y no cooperativa.

Además, una estrategia de seguridad internacional ofrecía opciones a la mayoría de los Estados más pequeños, que como Sudáfrica, no poseían recursos suficientes que le permitiesen aplicar una estrategia de seguridad a gran escala.

No obstante, una estrategia de la seguridad internacional no estaría exenta de sus problemas. El más obvio se produciría en el caso de que existiese una lucha seria de poder, donde las condiciones básicas para una estrategia de la seguridad internacional no podrían ser satisfechas.

También, si los Estados se enfrascasen en estrategias de competición directa, habría limitaciones severas a los

¹³ Hough, M., *The Role of the Security Forces in Future Political Development*, en Van Vuren, D.J., Wiehahn, N.E. y Rhodie, N.J., "South Africa in the Nineties", HSRC, Pretoria, 1991, pp.

alcances para la reducción de las amenazas mediante la negociación. Ésta sensación de amenaza forzaría a los Estados a adoptar un acercamiento a la estrategia convencional de seguridad nacional. De la misma manera, relacionado con esto estaría la desventaja de que los Estados perderían un control considerable sobre los factores que tradicionalmente se han relacionado con su seguridad.

La estrategia de la seguridad internacional dependería entonces de la gerencia de las relaciones entre los Estados, que son considerados históricamente como no fiables. De esta manera, si la seguridad se basara sobre la voluntad de otros, entonces se estaría a la merced de sus cambios de voluntades. Esto contrastaba desfavorablemente con la lógica de la independencia de las estrategias de la seguridad nacional.

Como se observa, ninguna de las estrategias antes mencionadas estaba libre de problemas lógicos serios. Parecía, sin embargo, que una postura alineada con una estrategia de la seguridad internacional sería el mejor de los dos acercamientos para Sudáfrica, como base para su nueva política de seguridad.

1.3. La estrategia integradora de la seguridad.

Sin embargo, Buzan acertadamente afirmaba que, en el mundo verdadero la política de la seguridad debe ser y es generalmente una mezcla¹⁴. ¿Qué clase de mezcla entre las estrategias de la seguridad nacional e internacional sería entonces la más apropiada entonces para un país con las características de Sudáfrica?.

En vez de alternarse entre el Estado y el sistema internacional en un ciclo sin fin de frustración, una lógica más atractiva sería la de combinar y ampliar los dos acercamientos, buscando una seguridad integradora en todos los niveles simultáneamente, mientras se prestase la máxima atención a los acoplamientos positivos y negativos entre los sectores de las bases de poder del Estado, lo cual en la lógica de Buzan no sería fácil, pero tampoco imposible.

Sin embargo, esto requeriría que tanto las nociones simplistas de seguridad, como de las derivadas tanto del poder del Estado o de la creación de la confianza y del orden en el sistema internacional, fuesen sustituidas por enfoques más complejos de cómo los Estados se comportaban e interactuaban con el sistema internacional. También

¹⁴ Buzan, *op. cit.*, 1991, pp. 378.

requeriría de políticas que fuesen tan sensibles como lo son las vulnerabilidades de los otros actores; requiriendo de valoraciones legítimas de las amenazas, tanto como estas lo serían a las vulnerabilidades y a las amenazas de los Estados que generaban esas políticas.

Una conclusión que Buzan menciona sobre este punto de vista integrador de la seguridad nacional es que la seguridad no se puede alcanzar tanto por los individuos o los Estados si actúan solamente en su propio beneficio¹⁵. Para él esto no puede ser logrado por agentes individuales, ni puede ser creado mediante la concentración de todo el poder y la responsabilidad en los niveles superiores del gobierno. Cuando ocurre tal concentración, los gobiernos se convierten en una fuente importante de amenaza para los agentes más pequeños que supuestamente deben proteger. La misma analogía se puede seguir para el nivel más alto siguiente, donde los Estados temerán la disminución de sus poderes dentro de organizaciones regionales y globales más grandes. Buzan por lo tanto, plantea que, en vez de favorecer las estructuras políticas jerárquicas, la lógica de la seguridad común debe favorecer y confirmar la utilidad de la anarquía. Esto significa que entre más agentes a todos los niveles conserven un cierto control

sobre su seguridad, cuanto más estable sería el sistema, porque un derrumbamiento en algún nivel no significará un derrumbamiento del sistema entero de seguridad.

Un acercamiento integrador de la seguridad, que difundiría poder a través del sistema de seguridad desde el individuo, a través de sociedad civil, del gobierno sudafricano y de las organizaciones y de los mecanismos regionales africanos e internacionales, parecía ser la base más apropiada para la nueva política sudafricana nacional de seguridad¹⁶.

Además, dentro de este enfoque integrador de la seguridad, se incluiría un concepto no ofensivo en la estrategia de defensa del país, lo cual implicaría la adopción de una política denominada de Defensa no Provocativa (NPD). Esta es una idea que ha satisfecho a la mayoría de los criterios para una política integradora de seguridad, pues incorpora elementos de las estrategias de la seguridad nacional e internacional.

La NPD confía en el principio de que el tamaño, la estructura, las armas, la logística, el entrenamiento, las maniobras, los juegos de la guerra, los libros de textos militares y otras actividades militares de las fuerzas armadas de un país se pueden diseñar para demostrar en su

¹⁵ Buzan, *op. cit.*, 1991, pp. 378.

totalidad que proporcionan una defensa eficaz, con virtualmente ninguna capacidad ofensiva¹⁷.

La NPD, en el nivel nacional, respondía a la necesidad de una política de defensa fuerte y creíble que podía ser alcanzada por el Estado usando sus propios recursos. Además tenía la capacidad moral de ser defensiva. En lo internacional, el NPD tendería a mostrar sensibilidad a las necesidades de otros Estados sin parecer débil.

Sin embargo no carecía de riesgo, y era probablemente imprudente, cuando la probabilidad de una conflagración bélica fuese alta. Sin embargo, para Buzan no es más riesgosa que otras políticas de defensa bajo circunstancias normales, y tiene el mérito de desafiar a otros Estados a que reconfiguren sus fuerzas hacia niveles menos amenazadores, los cuales si no lo hiciesen, estarían expuestos a que se les identifique como fuente de agresión. Si lo hicieran, entonces los requisitos de defensa podrían ser reducidos mutuamente.

¹⁶ Ver: Selebi, J., *Building Collaborative Security in Southern Africa*, ISS, Hanns Seidel Foundation, Pretoria, 1999.

1.4. Un Acercamiento Integrador al Proceso de la Creación de una Nueva Política de Seguridad Nacional Sudafricana: Retos para el sur de África.

Resultaban evidentes los progresos en la región del sur de África a partir de la desaparición del apartheid, la transformación democrática de Sudáfrica, y de la solución de los mayores conflictos regionales: la independencia de Namibia, la retirada de las tropas cubanas y sudafricanas de Angola, y la firma de un acuerdo de paz entre la RENAMO y el gubernamental FRELIMO en Mozambique.

Sin embargo, los Estados de la región continuaban sintiéndose amenazados en un mayor o menor grado por la posición principal de Sudáfrica en la región, especialmente hacia sus sectores de defensa, económico y de recursos.

En la dimensión económica, estaban siendo amenazados por los desequilibrios comerciales. En la dimensión militar, las renovadas Fuerzas Sudafricanas de Defensa Nacional (SANDF), aún con un gobierno de mayoría negra, era y aún es la fuerza superior en la región, y por lo que se refiere a los recursos naturales, por sólo citar un ejemplo, Sudáfrica, que tiene solamente el diez por ciento de los

¹⁷ Barnaby, F., *The Automated Battlefield*, Garden Press, London, 1986, pp. 162.

recursos de agua de la región, consumía el ochenta por ciento del total.

Además, la región del sur de África en el momento del cambio democrático en Sudáfrica estaba acosada por un amplio espectro de problemas críticos los cuales no tenían una solución inmediata:

- La región sufría (y sufre) de un desempleo crónico y graves condiciones de pobreza, analfabetismo, malnutrición y servicios sociales inadecuados; lo que unido a la crisis de deuda, crisis en las balanzas de pago, y un clima económico internacional desfavorable; producían un grave efecto desestabilizador en todos los países de la región.
- La aplicación de programas de ajuste estructural a los Estados de la región por parte del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, los cuales condicionaron los préstamos y las ayudas internacionales a la aplicación de las recetas prescritas por los programas de ajuste, lo cual profundizó la dependencia de los Estados hacia el exterior, y desfavoreció a los sectores más pobres de sus sociedades.
- Existencia de graves crisis de inestabilidad, determinadas por conflictos internos y étnicos, gobiernos autoritarios, violación de los derechos humanos a gran

escala, democracias volátiles, y grandes números de refugiados y personas desplazadas a lo largo del sudcontinente.

- El azote de enfermedades endémicas e infecciosas, como el SIDA, la malaria, y el paludismo, sequías enormes y el aumento de la degradación ambiental, como consecuencia de la pobre administración de los recursos.

Sudáfrica por lo tanto debía considerar un acercamiento integrante a la seguridad para aplicar una política de seguridad nacional¹⁸. Específicamente en la dimensión militar, el concepto de NPD, quizás ajustado para satisfacer la robustez de la situación de la seguridad de la región y apoyado en medidas de construcción de la confianza, formaría un componente de apoyo sano de la seguridad integradora, dentro de una política de seguridad nacional.

No obstante, para algunos autores, a pesar de la importancia de la NPD para el decorado africano meridional, la aplicación total de este concepto no era posible por una

¹⁸ Ver: Koetje, F., *South African National Security Policy: An International Relations Perspective*, ISS, Pretoria, 1998.

variedad de razones políticas, financieras, geoestratégicas y operacionales¹⁹.

En el nivel gubernamental se tenía la idea de que el NPD podía contribuir en gran medida al concepto de la seguridad integrante consolidando el funcionamiento del propio sistema de defensa sudafricano, al tener como estrategia el fortalecimiento de la reserva del SANDF, mientras se reducían los efectivos regulares del ejército.

Esto indicaría claramente que el Estado sudafricano estaba dispuesto a descentralizar y disminuir su potencia militar de manera ordenada, y aliviando así los miedos de las minorías en el interior del país ante un posible golpe de estado, o de la utilización por el Estado de su potencia militar para imponer decisiones políticas impopulares. Mientras que en el nivel internacional, se contribuiría a la construcción de mecanismos de confianza, creando una fuerza menos amenazadora (debido a que su componente más grande sería la fuerza de la reserva).

En la dimensión económica, los mecanismos ya existentes de cooperación tales como la Unión Aduanera Africana Meridional (SACU) formaban una base sana para aplicar el

¹⁹Williams, R., *Confidence-Building Defence and Southern Africa: The Implications of Non-Offensive Defence for South Africa's Defence Posture*, Strategic Review for Southern Africa, 19(1), May 97, pp. 31.

concepto de la seguridad integrante en África meridional, mientras que la Comunidad del Sur de África para el Desarrollo (SADC) formaría una la base sólida para la construcción de un mecanismo de seguridad integrador²⁰.

La adopción de una orientación integradora de la seguridad para Sudáfrica y la región del sur de África debía por lo tanto ser uno de los pilares de la seguridad sudafricana, mientras que la aplicación de una amplia interpretación de la seguridad que incluyese a todos los sectores vitales debía ser el otro pilar de una política sudafricana de seguridad.

Sudáfrica y la región eran vulnerables a la mayoría de los tipos de amenazas. Los Estados, especialmente los del mundo en desarrollo como Sudáfrica, tendrían que mirar más allá de las viejas definiciones, y establecer los nuevos paradigmas aplicables a su seguridad nacional y a la cooperación internacional. El reconocimiento de que un amplio concepto seguridad debía ser aplicado, donde los temas no militares también formarían una parte importante de la dimensión de su seguridad nacional, posibilitaba que el nuevo gobierno pudiese por primera vez tener la capacidad de combinar todo un sistema eficaz de seguridad,

²⁰ Ver: Mills, G., *South Africa and Africa: Regional Integration and Security Co-operation*, *African Security Review*, Vol. 4, No. 2, 1994.

desde los individuos, pasando por la sociedad civil y el Estado²¹.

1.5. Objetivos de la Nueva Política de Seguridad Nacional Integradora Sudafricana.

Con la aceptación de una amplia interpretación de la seguridad nacional, los objetivos de una política de la seguridad nacional no podían justificarse sobre la única base de la necesidad de defender el país contra la agresión externa y el mantenimiento de la estabilidad interna.

Los factores que ahora determinarían los objetivos de una nueva política de seguridad nacional sudafricana estarían basados sobre sectores más amplios, y sobre las amenazas y las oportunidades que existiesen en cada uno de ellos. En esencia estas amenazas y oportunidades se podían condensar en temas estratégicos, que alternadamente, conducirían a las metas de una política de seguridad nacional.

En el rediseño se identificarían los temas más críticos que afectaban la seguridad nacional de Sudáfrica y la seguridad de la región; temas como el del logro de la gobernabilidad en la región, el combate eficaz del crimen, la gerencia

²¹ Crawford, N. C., *South Africa's New Foreign and Military Policy: Opportunities and Constraints*, Africa Today, January 1, 1995.

eficaz de los recursos del agua, la implementación de programas de educación eficientes, y logro de un desarrollo económico sustentable.

Un análisis abreviado de estos temas estratégicos revelaba que el desarrollo económico sostenible sería el condicionante primario de todos los otros. En la nueva Sudáfrica la competitividad sostenida en una economía global debía sostener el resto de los temas estratégicos, y debía ser el foco primario del esfuerzo regional²².

La competitividad económica global sería entonces el soporte para las habilidades futuras, tanto de Sudáfrica con del resto de la región, para adquirir un amplio y apropiado conocimiento de base, que les permitiese adquirir, dominar e industrializar nuevas tecnologías²³.

El logro de una competitividad económica sostenida de la región dentro de una economía global debía ser por lo tanto el punto de partida para el fundamento que articulase los objetivos de la política de seguridad nacional de Sudáfrica.

²² Mandela, N., *South Africa's Future Foreign Policy*, Foreign Affairs, Vol. 72, No.5, November/December 1993, pp. 95.

1.6. El Interés Nacional de la Nueva Sudáfrica dentro de la Nueva Estrategia de Seguridad.

Los intereses nacionales vitales de un país han sido tradicionalmente los determinantes primarios de sus relaciones internacionales. A través de la historia, ha habido una correlación fuerte entre los intereses nacionales vitales de un país y los países más cercanos a ella. Especialmente en África meridional, los problemas endémicos serios han forzado a los países del área a permanecer en una interdependencia regional más fuerte, donde los problemas internos de unos afectan a los otros.

Como se expuso en el acápite anterior, son varios los problemas regionales en el sur de África que afectaban a la nueva Sudáfrica en 1994: gran cantidad de extranjeros ilegales; recursos escasos, especialmente agua; problemas socioeconómicos serios y gran presión sobre el medio ambiente.

Sudáfrica, siendo el país más rico de África meridional, había tenido siempre más que perder por este flujo transnacional de problemas regionales. Sus intereses nacionales vitales estaban en el momento de la transición,

²³ Mandela, N., *op. cit.*, 1993, pp. 94.

y aún están, irrevocablemente vinculados con los de la región²⁴.

Los intereses nacionales vitales de la nueva Sudáfrica se enfocarían entonces sobre varios puntos²⁵:

- La competitividad económica global;
- El mejoramiento socioeconómico de su población;
- La preservación de recursos, especialmente agua;
- El avance y la consolidación de la democracia y el logro de una dirección política eficaz; y
- La preservación del ambiente.

Sudáfrica podía solamente crear un ímpetu positivo duradero en la promoción de estos intereses nacionales vitales, promoviéndolos dentro de un contexto regional.

El desarrollo de SADC era por lo tanto el primer paso de progresión correcto y vital hacia la reconstrucción de la región. Estaba en línea con el concepto de Buzan de la seguridad integradora, e iba al largo plazo hacia un acercamiento integrante, multisectorial para solucionar los problemas de la región.

²⁴ Van Aardt, M., In Search of a More Adequate Concept of Security for Southern Africa, *The South African Journal Of International Affairs (SAJIA)* 1(1), 1994, pp. 82-99.

²⁵ Ver: Van Aardt, M., *Factor Influencing Development Prospects for Southern Africa*, en Carlsnaes, W. y Muller, M.E. (eds), "Change and South African External Relations", Halfway House, London, 1996.

1.7. Instrumentos para promover la nueva política de seguridad regional e internacional.

Una amplia integración, basada en los intereses comunes de los países del SADC formarían, según el nuevo enfoque sudafricano, un eje principal de las operaciones de los mecanismos regionales, lo cual debía resultar en un mejoramiento de los indicadores socioeconómicos, que servirían como medidas de fomento de la confianza.

En este sentido, la motivación primaria de las políticas económicas internacionales de Sudáfrica para el futuro estaría en la promoción del crecimiento económico, poniendo énfasis en la solución de los tres problemas claves que afectaban tanto a Sudáfrica como al resto de la región: bajas tasas de crecimiento, pobreza extrema y grandes desigualdades en los estándares de vida, ingreso, y oportunidades²⁶.

Otro sector vital en este fomento de la confianza sería el de la defensa. El entrenamiento combinado, y la disposición de la educación y entrenamiento por el SANDF en temas tales como el de las relaciones civiles - militares, operaciones de paz, dirección y comando, y gerencia militar, elevarían

el nivel de las fuerzas armadas de la región, y contribuirían al fomento de la confianza regional. Esto significaba que el nuevo papel de las SANDF, lejos de ser fuentes de inestabilidad regional, sería el de agentes del cambio para la región²⁷.

De esta manera se comenzarían a utilizar algunas ramas del ejército, como el Servicio Médico Militar Sudafricano (SAMHS) y el regimiento de la construcción del ejército, para realizar tareas civiles de ayuda en los países vecinos, lo que ayudaría a fomentar la confianza regional²⁸.

Sin embargo, el proceso de transición institucional en el gobierno sudafricano implicó que algunas organizaciones del gobierno en el nivel departamental no tuviesen la capacidad suficiente para realizar tareas regionales de fomento de la confianza. Individualmente, también faltaba la capacidad y el nivel para atraer a potenciales socios extra-regionales para colaborar en los esfuerzos regionales, o de atraer suficientes fondos para financiar actividades

El uso del SANDF en la construcción de un marco de confianza regional tenía que articularse claramente dentro de una política de la seguridad nacional.

²⁶ Mandela, N., *op. cit.*, 1993, pp. 90-92.

²⁷ Ver: Crawford, N. C., *op. cit.*, 1995.

²⁸ Ver: Koetje, F., *op. cit.*, 1998.

Además, para los diseñadores de políticas de seguridad nacional sudafricana no era posible que África meridional alcanzara un estatus de seguridad por sus propios medios. La región debería bajo este criterio buscar a socios extra-regionales fuertes con la organización, la capacidad y el interés suficiente para apoyar a Sudáfrica y la región en sus esfuerzos.

Los EE.UU. y los países de Europa Occidental serían socios convenientes, al igual que China. Los Comités Binacionales instalados por Sudáfrica con los EE.UU. y Alemania, y las tentativas de instalar un acuerdo comercial preferencial con la Unión Europea, serían- los primeros pasos de progresión importantes en este respeto.

Capítulo II. Defensa y Seguridad de la Nueva Sudáfrica.

Las fuerzas militares y la infraestructura heredadas por el nuevo Estado eran formidables. En el momento de la transición en abril de 1994, existían alrededor de 100.000 miembros entre los siete diferentes grupos armados bajo mandos diferentes en todo el país. La SADF era por mucho el mayor y mejor equipado ejército del país y de la región, con cerca de 90.000 hombres bajo las armas de manera permanente. Los "homelands" creados por el régimen también tenían sus propias fuerzas: totalizando 7000 hombres bajo las armas entre las cuatro milicias de cada "homeland". El brazo armado del ANC, Umkhonto we Sizwe, totalizaba más de 30.000 hombres bajo las armas, agrupados en diferentes grupos guerrilleros, mientras que el brazo armado del Congreso Pan Africano (PAC) tenía a cerca de 6000 efectivos agrupados bajo su ala militar, el Azanian Peoples Liberation Army.

También se le sumaba a esta enorme cantidad de hombres en armas, los efectivos de la Policía (con entrenamiento militar y equipo bélico, incluidos tanques), los cuales estaban involucrados directamente con las actividades represivas del apartheid.

Ante esta realidad, resultaba evidente que debía realizarse una transformación radical de la concepción de defensa del país, exageradamente sobre valorada por el pasado régimen.

2.1. El Esfuerzo Inicial de la Transformación.

La transformación en el Departamento de la Defensa comenzó en enero de 1994, antes de que las SADF se convirtieran en las Fuerzas Unificadas de Defensa Sudafricanas (SANDF)²⁹. Es cierto que las discusiones y los cambios comenzaron antes de esta fecha, pero fue en enero de 1994 cuando se tomaron las primeras acciones concretas, con el objetivo de lanzar un programa de cambios a través del Comité Coordinador Militar Conjunto (JMCC). Como resultado de los procesos de planificación de la JMCC se originaron muchas actividades de transformación, incluidas las del proceso de integración³⁰.

Este comenzó con la introducción del control civil sobre las fuerzas armadas, que dio como resultado el establecimiento de una Secretaría de la Defensa. Fue también el comienzo de un proceso dentro del Departamento

²⁹ Las SANDF se conformarían en 1994 como resultado de la unificación de las SADF con otras milicias como el Umkhonto we Sizwe y el Azanian Peoples Liberation Army, entre otras.

³⁰ Van Stade, L. B., *Rationalisation in the SANDF: The Next Challenge*, African Security Review, Vol. 6 No 2, 1997.

de Defensa para reexaminar la misión, los objetivos y tareas de las nuevas SANDF hacia el futuro. Esto conduciría a la elaboración de un nuevo White Paper para la Defensa, que marcaría el inicio de todo un proceso de la revisión radical de las políticas de la defensa del país.

Uno de los temas que tuvieron que ser enfrentados durante el reajuste en 1994, fue el de la cuestión de la reducción del presupuesto.

De acuerdo con las nuevas concepciones de seguridad del gobierno de Mandela, el papel del ejército debía ser reducido. En Sudáfrica el gasto de defensa había seguido las tendencias internacionales, reduciéndose en los años sucesivos a 1989, pero no sería hasta 1994 que esta reducción tomaría un sentido real. Considerando que Sudáfrica gastaba el 4,3 por ciento de su PIB en la defensa en 1989, en 1993 este se había encogido al 2,6 por ciento y para 1995/6 fue aproximadamente del 2,2 por ciento. Esto significó un corte realmente drástico de los gastos para la defensa nacional.

Estos cortes se lograron disolviendo o reduciendo varias unidades de las SANDF; cerrando o reduciendo bases militares; reduciendo el servicio militar nacional de dos a un año y el reemplazo eventual del alistamiento por un sistema voluntario; el retiro forzoso de personal de las

SADF y de ARMSCOR (se jubilaron cerca de 9 000 personas los que costó 400 millones de rands); reduciendo el capital destinado para investigación y desarrollo (ID) en la industria militar; el aplazamiento y/o cancelación de proyectos de producción de armamentos; y la venta de equipo obsoleto (durante 1994/95 ARMSCOR vendió armamento de las SANDF por valor de 66 millones de rands).

El declive del presupuesto de la defensa sudafricano tuvo implicaciones significativas. En primer lugar produjo una caída importante en la producción de la industria de armamento (60 por ciento), y en segundo, causó la pérdida de miles de puestos de trabajo en el sector de la defensa.

En futuro, entre los compromisos militares de Sudáfrica se incluirían la implicación en operaciones de paz y de ayuda humanitaria dentro del marco de las Naciones Unidas (la ONU), de la Organización para la Unidad Africana (OAU) y de SADC. Las operaciones en África Central y Lesotho, y la implicación activa en la República Democrática de Congo testimoniarían esta tarea. Esto significaba que el ejército del Sudáfrica tenía que estar preparado para enfrentarse, de manera rápida y a un corto plazo, y posiblemente conjuntamente con la ONU, la OAU o SADC, a un rango de posibles desafíos de seguridad y de compromisos operacionales que podrían presentarse en África Meridional

y quizás, en el más largo plazo, a otras partes del mundo³¹.

2.2. Mecanismos Formales Post-1994.

Por primera vez en la historia de la República Sudafricana, la Constitución vigente contorneaba los principios, la estructura, las responsabilidades y los lazos que eran necesarios para asegurar las relaciones civiles y militares de una manera clara³². Por ejemplo, se ocupaba de la jerarquía de la autoridad entre el ejecutivo, el parlamento y las fuerzas armadas, también como de los poderes de los principales órganos del Estado y de la conducta de las SANDF. Los parámetros de esta conducta se precisarían en la sección 2 de la Constitución, indicando que:

"La Constitución es la ley suprema de la república; la ley o la conducta contraria hacia ella es inválida, y las obligaciones impuestas por ella se deben satisfacer".

Lo que fue evidente en la lectura de la Constitución era la ascendencia clara de las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas. En este sentido se dejaba bien claro que

³¹ Ver: Ramano, G., *The South African Army Concept for Providing Combat-Ready Forces*, African Security Review, Vol.8, No. 5, 1999.

³² Consultar: Cilliers, J., *The Security Agencies and the South African Constitution*, Institute for Defence Policy, Occasional Paper No. 3, March 1996.

uno de los principales principios prescritos en la Constitución sería el que establecía que la seguridad nacional estaba conforme a la autoridad del parlamento y del ejecutivo nacional³³.

Las características principales refrendadas en la Constitución, que se ocupaban de la conducta de las fuerzas de defensa, serían las siguientes³⁴:

- Las fuerzas armadas debían actuar, enseñar y requerir de sus miembros a actuar, de acuerdo con la Constitución y la ley, incluyendo el derecho internacional y los acuerdos internacionales que atan en la república;
- Ningún miembro de las fuerzas de la defensa podía obedecer una orden ilegal;
- La fuerza de la defensa o sus miembros no podían fomentar, de una manera partidaria, ningún interés de un partido político;
- Las fuerzas de la defensa debían realizar sus funciones y ejercitar sus fuerzas bajo las directrices del ministro de la defensa.

³³ Ver: Kotze, D., *The New South African Constitution*, en Faure, M. y Lane, J.E (eds.), "South Africa, Designing New Political Institutions", Sage Publications, London, 1996.

³⁴ Ver: Kuzwayo Advocae, J., *Developing Mechanisms for Civilian Oversight Over the Armed Forces*, African Security Review, Vol.8, No. 5, 1999.

Para alcanzar lo antedicho, el ejército de Sudáfrica adoptaría una estrategia de dos niveles que se ejecutaría bajo una serie de principios que contemplaban la adopción de una estrategia a largo plazo a donde se pondría atención en la creación de un "nuevo" ejército, y donde se aplicaría de una estrategia a corto plazo que prestaría atención al establecimiento de una base firme para la creación de un nuevo ejército.

Los componentes de las capacidades defensivas del nuevo ejército de Sudáfrica serían reconocidos por un número de características³⁵:

- Debían poseer una capacidad de preparación para contingencias a largo plazo, aunque poseería un nivel mínimo de fuerzas militares permanentes.
- La orientación del ejército de Sudáfrica sería predominante convencional. El diseño de las fuerzas armadas giraría principalmente alrededor de la función primaria de las SANDF: la defensa contra cualquier agresión militar, lo cual significaba abandonar cualquier paradigma ofensivo.
- El ejército del Sudáfrica tendría que proyectar la fuerza y la capacidad de disuasión ante contingencias estratégicas en el corto y mediano plazo. Sudáfrica había abandonado una

³⁵ Ver: Andersen, R. C., *Staffing and Training the SA Army of the Future*, African Security Review, Vol. 6, no. 3, 1997.

postura aislacionista y ofensiva a una de seguridad común en África meridional, de cooperación militar con otros Estados, respeto por la paz y seguridad internacionales, y adherencia al derecho internacional, donde la línea preferida y primaria de conducta del nuevo gobierno sería de prevención de los conflictos y las guerras. Sudáfrica recurriría solamente a los medios militares cuando las estrategias y la disuasión no-violentas hubiesen fracasado.

- El ejército tendría que poseer una capacidad flexible y de respuesta rápida basada en sus capacidades de la reserva de defensa. Estas fuerzas mantendrían la preparación inmediata para todas las contingencias a corto plazo. El potencial para la extensión de estas capacidades de defensa convencional estaría contenido en la Reserva Convencional del Ejército, donde el ejército sudafricano debía utilizar esta capacidad colateral para ciertas funciones secundarias, tales como operaciones de ayuda para la paz, de ayuda humanitaria y despliegues internos, en la cooperación con las SAPS.

- Las fuerzas debían ser mantenidas a un costo económico bajo y sustentable. El ejército de Sudáfrica se mantendría al nivel mínimo de fuerzas que se pudiesen mantener para mantener una defensa eficiente. Lo cual sería logrado debido a un equilibrio apropiado entre los gastos de

operación y los gastos de renovación capital o de modernización del ejército.

- Desaparecería el servicio militar obligatorio para la población masculina blanca, lo cual estaría a tono con la reducción del ejército y con el carácter no racial de las SANDF. Además, se implantaría un servicio militar voluntario, que tendería a la profesionalización de los miembros del ejército.

- El ejército del Sudáfrica tendría que tener una capacidad excelente del entrenamiento. El ejército mantendría la capacidad para preparar sus fuerzas continuamente de acuerdo con su mandato.

2.3. Nuevos Paradigmas de las Políticas de Defensa de la Sudáfrica Post Apartheid.

El White Paper sudafricano para la defensa definía a la seguridad como "...la condición necesaria para la cual los ciudadanos individuales puedan vivir en libertad, paz y seguridad; participando completamente en el proceso de gobierno; gozando de la protección de los derechos fundamentales; teniendo acceso a los recursos y a las necesidades básicas para la vida; y habitando en un ambiente que no sea perjudicial a su salud y bienestar. "

El White Paper de la Defensa declaraba además que, " [en el nivel nacional] los objetivos de la política de seguridad en Sudáfrica abarcan la consolidación de la democracia; el logro de la justicia social, del desarrollo económico y de un ambiente seguro; y una reducción substancial en los niveles de criminalidad, de la violencia y de la inestabilidad política. Estabilidad y desarrollo son observados de manera conectada y mutuamente reforzada. En el nivel internacional los objetivos de la política de la seguridad incluyen la defensa de la soberanía, de la integridad territorial y de la independencia política del Estado sudafricano, y de la promoción de la seguridad regional en África meridional"³⁶.

Además, la Constitución de la República Sudafricana de 1996, en su artículo 108, dejaba bien claro que el objeto primario de las Fuerzas de Defensa sólo estaría en defender y proteger al país, a su integridad territorial y a su gente.

El White Paper de defensa explicaba claramente la nueva estrategia de Sudáfrica para la protección del Estado y su gente, que sería garantizada mediante:

³⁶ Department of Defence, *White Paper on Defence: Defence in a Democracy*, Department of Defence, Pretoria, May 1996.

- La cooperación política, económica y militar con otros Estados.
- La prevención, manejo y resolución de los conflictos por medios no-violentos.
- El uso de la amenaza de la fuerza como medidas de último recurso.

El White Paper señalaba claramente que la línea preferida y primaria de la conducta del gobierno sería la de la prevención de guerras y conflictos. De acuerdo a ello, la nueva Sudáfrica debía solamente recurrir a los medios militares cuando la disuasión y las estrategias no-violentas hubiesen fallado. Pero para ello la disuasión requeriría de capacidades defensivas que fuesen lo suficientemente creíbles para inhibir a agresores potenciales. El White Paper indicaba así la necesidad de mantener una capacidad convencional de defensa que aunque reducida, tuviese una capacidad disuasiva creíble.

Las nuevas SANDF estaban diseñadas alrededor de las demandas de su nueva función primaria -- la defensa de Sudáfrica, de su integridad territorial y de su gente contra la agresión militar externa, pero nunca bajo una óptica ofensiva, como en el pasado. Esto permitiría ciertas adiciones a sus funciones hacia tareas de prioridad tales

como: el control de la frontera, operaciones de mantenimiento de paz y tareas policíacas.

Además, la nueva política de defensa llamaba a las SANDF a desempeñar un papel significativo de apoyo a la estrategia nacional del renacimiento africano (African Renaissance), la cual intentaría promover seguridad mediante un incremento de las relaciones con África, mediante el impulso a la estabilidad, el crecimiento y el desarrollo en el continente. EL objetivo de la defensa que emanaba de esta estrategia, en temas tales como la proyección de la estabilidad regional e internacional, la participación en misiones de la paz, pactos y alianzas, tendrían inevitables implicaciones del diseño futuro de las fuerzas armadas³⁷. El jefe del SANDF, dirigiéndose a miembros en la ocasión del quinto aniversario de la fuerza el 27 de abril, había señalado que:

" Está claro de que nuestra prioridad es el mantenimiento la paz y la seguridad en África, con particular referencia a África meridional. La inestabilidad en nuestra región ha conducido ya a un número de conflictos dentro de los Estados, entre fuerzas políticas rivales, y ayudados por otras fuerzas de defensa nacional. Todos estos conflictos

³⁷ Ver: Cilliers, J., *Towards a South African Policy on Preventive Diplomacy and Peace Support Operations*, African Security Review, Vol. 4, No. 2, 1994.

llevan el peligro de expandirse más allá de las fronteras de los países referidos. Esto nos lleva a la conclusión de que aumentarán las demandas para las SANDF de involucrarse en misiones de paz, o aún más, de involucrarse en operaciones para la aplicación de la paz en el extranjero"³⁸.

La política en la práctica, en el papel interno de las SANDF, mostraría una responsabilidad creciente en tareas de control fronterizo (terrestres, marítimas y aéreas) y una consolidación a largo plazo de ayuda al nuevo Servicio Sudafricano de Policía (SAVIAS) en el mantenimiento la ley y orden.

De un análisis de los nuevos desarrollos en materia de la seguridad y de la política sudafricana de la defensa, quedaba claro que la estrategia para la defensa de Sudáfrica hacia el futuro estaría basada sobre tres postulados fundamentales³⁹:

- La promoción de la paz y de la estabilidad en apoyo al concepto del Renacimiento Africano (que promovería la seguridad regional), lo que implicaba la prevención y la contención de conflictos.

³⁸ Ver: Le Roux, L., *Defining Defence Requirements: Force Design Considerations for the South African National Defence Force*, African Security Review, Vol.8, No. 5, 1999.

³⁹ Ver: Seegers, A., *The Military and the Making of Modern South Africa*, St. Martin Press, New York, 1996.

- La disminución de las capacidades de las SANDF, pero manteniendo las capacidades de defensa y de protección del país; y

- La promoción de un ambiente seguro para Sudáfrica, bajo el desarrollo de una estrategia centrada en la seguridad humana, tanto en el ámbito interno como externo.

De acuerdo a la estrategia arriba señalada, estas se expresarían en la práctica en las tareas que las SANDF debían ejecutar para formar una base para el diseño de las nuevas fuerzas de las SANDF. Estas tareas serían⁴⁰:

- La participación en la prevención, resolución y gerencia de conflictos.

- La participación en el diseño de medidas de fomento de la confianza.

- La participación en el establecimiento de un régimen común de seguridad (dentro de los marcos de la Comunidad Africana Meridional del Desarrollo (SADC), la Organización para la Unidad Africana (OAU) y otras).

- La ejecución de las obligaciones internacionales del país.

- La gerencia para la detección temprana de conflictos.

- El mantenimiento de las capacidades defensivas básicas.

- La disposición del nivel requerido de la disuasión.

- El mantenimiento de la ley y del orden en el país en la cooperación con las SAPS.
- El control de la frontera.
- La protección de los recursos marinos.
- La preservación de la vida, de la salud y la propiedad.
- La provisión y el mantenimiento de servicios esenciales.
- La cooperación con las autoridades civiles.

2.4. La Industria de Armamento Sudafricana.

La industria armamentista sudafricana estaba al iniciarse el proceso democrático en Sudáfrica bajo una presión severa. Como sostiene Garth Shelton, o Sudáfrica aumentaba las exportaciones, o salía del negocio⁴¹. El nuevo gobierno parecía tener sólo dos opciones o dejaba de subvencionar esta industria, o hacía un esfuerzo convenido para ayudar a los fabricantes de armamento para convertir a la producción al sector no militar.

Sudáfrica con la capacidad militar industrial más importante del Africa Subsahariana, también era en 1994 el único país en África Subsahariana con un presupuesto para

⁴⁰ Ver: *Le Roux, L., op. cit., 1999.*

⁴¹ Ver: Shelton, G., *South Africa's Arms Industry: Exports Will Determine the Future*, Global Dialogue, Vol. 4.2, August 1999.

la defensa de importancia internacional aparte de Nigeria. Por consiguiente, la industria de la defensa sudafricana era potencialmente un recurso importante para la economía sudafricana, pero ¿cómo se podía mantener un alto nivel de producción militar dentro de una estrategia de seguridad que tenía con objetivo principal disminuir el papel de los militares en la vida nacional?. La respuesta dependería de la consolidación exitosa de la transición del país a la democracia, y su futura conducta tanto a niveles regional como internacional.

Entre 1962 a 1990, la industria de armamento de Sudáfrica se caracterizaba por el desarrollo de una industria de armamentos amplia, diseñada para apoyar las políticas domésticas y regionales en una etapa de creciente aislamiento internacional del régimen del apartheid.

La industria de la defensa de Sudáfrica fue establecida inicialmente con la ayuda británica, apenas antes de la Segunda Guerra Mundial. Durante la guerra se produjo una cantidad substancial de armamento básico para la fuerza de defensa de la Unión y las fuerzas aliadas, incluyendo vehículos blindados, bombas y municiones. Después de la guerra, sin embargo, la mayoría de las fábricas de armas del tiempo de guerra convirtieron de nuevo a sus actividades civiles de la preguerra, y durante los años 50

y los años 60 tempranos, Sudáfrica dependió de importaciones de armamento, principalmente de Gran Bretaña. En los años 60, creció la oposición internacional al apartheid, lo que condujo al retiro de Sudáfrica de la Commonwealth en 1961, y a la imposición de un embargo voluntario de armas por parte de la Naciones Unidas en 1963. Este limitó seriamente el acceso del país a las fuentes internacionales de armas, lo que posibilitó el establecimiento de una industria doméstica de la defensa. En 1964, se estableció un Buró para la Producción de Armamentos para controlar la fabricación, y la venta de todos los armamentos para las Fuerza Sudafricana de la Defensa (SADF). Esto incluyó la producción coordinada de armamento en el sector privado, donde casi 1 000 empresas estuvieron implicadas en varios aspectos de la producción de armas.

En 1967 el Consejo de Seguridad de la ONU pasó una resolución que invitaba a todos los estados a dejar de proveer armamento al régimen de Sudáfrica. Durante mismo año, P. W. Botha, entonces Ministro de Defensa, visitaba fábricas de armamentos en Portugal y Francia como parte una profunda investigación que tenía el objetivo de copiar varios "modelos" de producción doméstica de armas.

En 1968, el Buró para la Producción de Armamentos se reestructuró y cambió de nombre, llamándose Buró de Armamento, siendo responsable para obtención armamento para SADF, así como aseguraría la óptima utilización de sector privado en la producción de armas. En mismo año, el gobierno del apartheid establecería la Corporación de Desarrollo y Producción de Armamento (Arm Scor).

Para 1982 Arm Scor se había convertido ya en uno de los más grandes fabricantes de armamentos en el mundo y se había vuelto un exportador importante de equipo militar muy sofisticado. Por consiguiente, el Consejo de Seguridad en su Resolución 558 aprobada en noviembre de 1984, impuso un embargo voluntario a la importación de armamentos sudafricanos a los Estados miembros de la ONU. El apoyo del gobierno hacia la industria de armamentos, junto con una extensa participación del sector privado en el sector, favoreció el desarrollo significativo de la capacidad de defensa de Sudáfrica durante los años ochenta. La estrategia del "Total Onslaught", lanzada por el entonces Presidente P.W. Botha, contribuyó a mantener las bases para el establecimiento de un poderoso complejo militar-industrial, que a finales de la década ya había producido una amplia serie equipo militar letal - incluyendo armas nucleares.

Como arsenal vital de apartheid, Armscor se volvió una herramienta poderosa de poder estatal, mientras absorbía crecientes subsidios del gobierno y desarrollaba su propia capacidad de fabricar poderosos sistemas de armas, fuesen o no requeridos por la Fuerzas de la Defensa Sudafricana (SADF).

Después de las 1994, la producción de los armamentos se orientó más globalmente como consecuencia de los cortes significativos en el presupuesto de defensa sudafricano. Así, entre 1994 y 1996, el futuro de la industria militar se debatió ampliamente por el Congreso Nacional Africano, el gobierno, los líderes de industria, un rango partidos y grupos de presión ante el Parlamento.

Sin embargo, desde 1996, fueron notorios los esfuerzos de la industria de armamento de Sudáfrica por ganar y mantener una porción del mercado internacional de armas, incluso el Presidente de la Corporación Armamentos de Sudáfrica (Armscor) Ron Haywood había resumido este dilema señalando que "en el presente ambiente doméstico y global, los fabricantes no pueden sobrevivir por medio de la venta en los mercados locales, o exportan o perecen"⁴².

Pese la necesidad de continuar exportando armas, como medio para mantener a flote la economía nacional, el nuevo

gobierno comprendió que una acción drástica era necesaria para prevenir las ventas ilegales de armas llevadas a cabo sin tomar en cuenta el respeto a los derechos humanos o la posibilidad de exacerbar los conflictos locales. Muchos creyeron que el gobierno del ANC acabaría con la producción masiva de armamento y que cerraría rápidamente Armscor - una organización que había sido definida por Oliver Tambo como un ' Frankenstein'⁴³.

Sin embargo, motivada por el deseo de no perder puestos de trabajo y para proteger el potencial técnico de la industria de armamento, el gobierno de ANC escogió, en mayo de 1996, llevar a cabo un amplio proceso diseñado para regular la venta de armas.

De esta manera se creó una comisión (Cameron Commission) encargada de investigar las ventas ilegales de armas al extranjero, la cual recomendó la creación del Comité Nacional de Control para las Armas Convencionales (NCACC), un comité de nivel ministerial, que tendría la última palabra en la aprobación todas las ventas de armas, las cuales debían estar de acuerdo con una amplia lista de pautas basadas en consideraciones de derechos humanos. Como ex profesor de Derechos Humanos, Kader Asmal, el entonces

⁴² Shelton, G., *op. cit.*, 1999, pp. 12.

Ministro de Asuntos de Agua, fue elegido para presidir el NCACC y legitimar la venta de armas ante los ojos de observadores domésticos e internacionales. Asmal insistió en la venta armas, basadas en consideraciones éticas y morales, defendiendo que los comerciantes de la muerte' no podrían dictar la política exterior de Sudáfrica⁴⁴.

Las decisiones sobre las ventas de armas al exterior serían tomadas sobre un estricto criterio basado en las siguientes consideraciones:

- la situación de los derechos humanos del país comprador;
- la probabilidad de que un país use los armas para reprimir a su propia población;
- el impacto que las ventas de armas a uno o más países podrían tener en las relaciones bilaterales o multilaterales sudafricanas o sobre su imagen en la región;
- el impacto que las ventas de armas a un país podrían llevar sobre las relaciones bilaterales de Sudáfrica con otros países o en su imagen en tales países;

⁴³ Ver: Cilliers, J., *Towards a South African Conventional Arms Trade Policy*, Institute for Defence Policy, Pretoria, 1997.

⁴⁴ Cilliers, J., *op cit.*, 1997, pp. 15.

- la posibilidad que las ventas de armas a un país o países en una región podría ser perjudicial al equilibrio de poder en esa región;
- las sanciones/embargos de la ONU bajo el Capítulo VII de la Carta de la ONU; y
- las categorías de armamentos prohibidas por tratados internacionales.

Los Distribuidores de armas temieron que el NCACC bloqueara la mayoría de las ventas de armas, lo que produciría un derrumbamiento de la industria de la defensa. Sin embargo, se hizo pronto evidente que los productores de armas habían ganado al plantear que era más importantes la protección del empleo, de las capacidades de la defensa doméstica y las capacidades tecnológicas, que la promoción de los principios establecidos por la NCACC que impedían exportar armas⁴⁵.

Incluso el propio Presidente Mandela se convertiría en un vendedor para la industria de la defensa durante una visita a Asia, sugiriendo que la venta de helicópteros Rooivalk a Malasia crearía 8 500 nuevos trabajos en Sudáfrica. Es más, el NCACC no estaba cumpliendo al pie de la letra con las

⁴⁵ Brummer, S., *Revealed: Where South Africa Can Sell Arms*, Mail & Guardian, Johannesburg, 28 July to 3 August 1995, pp. 6.

restricciones que se debían establecer para las ventas de armas sudafricanas a algunos países de Asia, como la India y Pakistán, así como relación a los traslados significativos de armamento al Medio Oriente⁴⁶. Después de producirse denuncias sobre la posibilidad que Sudáfrica pensaba proporcionar sistemas de mando de fuego avanzados y muy eficaces a las fuerzas blindadas sirias, Kader Asmal sostuvo que la venta de armas a los países árabes no desestabilizaría el Medio Oriente, sugiriendo incluso que armando a las naciones árabes se ayudaría a establecer un equilibrio regional de poder y a la promoción de la paz⁴⁷. Así, el NCACC no demostró ser un impedimento serio para la venta de armas sudafricanas donde quiera que estas se necesitasen.

2.4.1. La Estrategia de Mercadeo Global de Armamento.

Como consecuencia, después de 1996, la industria de armamento se embarcó hacia una política de mercadeo global hacia el sur de Asia, el Medio Oriente y Asia Oriental. En

⁴⁶ Consultar: Batchelor, P., *South Africa: An Irresponsible Arms Trader?*, Global Dialogue, No.4.2, August 1999.

⁴⁷ Ver: Shelton, G., *South African Arms Sales to the Middle East - Promoting Peace or Fuelling the Arms Race?*, IGD Occasional Paper No 18, 1998.

1997 el NCACC anunció un total de R1.3bn en ventas de armas a 61 países, un aumento significativo en el valor de los R850m de exportaciones de 1996. La venta más grande durante 1997, de R572.2m, fue a India, pero los volúmenes del paquete permanecían confidenciales, mientras se enterraba finalmente la promesa del NCACC de mantener la transparencia en todas las transacciones de armas⁴⁸. Sólo ocho países estuvieron en la lista negra del NCACC - Nigeria, Afganistán, DRC, Burundi, Myanmar, Sudán y Sri Lanka - lo que significaba para la industria de armamentos la posibilidad de buscar compradores en cualquier parte del mundo. Asmal justificó la continuada venta de armas bajo la premisa de que las exportaciones de Sudáfrica eran despreciables cuando se comparaban a las de los Estados Unidos, Rusia y Francia.

A pesar de la habilidad de comercializar en el mercado internacional sin impedimentos gubernamentales eficaces, la industria armamentista, que tenía un total de 700 compañías, se había visto obligada reducir su tamaño. En 1998 empleaba a un total de 40 000 empleados, frente a los 160 000 que empleaba a finales de los 80s⁴⁹.

⁴⁸ Cilliers, J., *op. cit.*, 1997, pp. 10-14.

⁴⁹ Bulger, P., *Armescor stripped of powers*, The Star, Johannesburg, 31 August 1995.

Las exportaciones eran incapaces de llenar el hueco creado por una caída en la demanda doméstica para las armas, siguiendo una disminución en el presupuesto de la defensa de R5.8bn en 1989 a sólo R1.07bn en 1998. Varios productos de la defensa como los obuses G6 de 155mm autopropulsados, los vehículos aéreos autopiloteados de vigilancia (UAVs), los vehículos acorazados de ruedas (AFVs) y los radios tácticos fueron altamente competitivos y ganaron un lugar del mercado internacional, pero la mayoría de los productos bélicos de Sudáfrica permanecían aún sin ganar un amplio espacio en el mercado mundial.

Denel (heredera de ARMSCOR), anunciaba una pérdida de R382m en 1998, con pérdidas esperadas aun más grandes. En 1998 las exportaciones totales de armas de Sudáfrica sumaron sólo R646m, lo que significó una disminución de más del 50 por ciento de los indicadores de 1997⁵⁰. La caída de la demanda global para los armamentos proporcionó una advertencia clara a los fabricantes de armas sudafricanos, debía establecer alianzas estratégicas con los fabricantes extranjeros más grandes. Denel formó las alianzas con Bae, DaimlerChrysler Aerospace, Eurocopter, Rueda Royce y el Airod de Malysia. Altech Defence Systems formó una sociedad

⁵⁰ Rohan, R., *Sting Removed from the Tail of Armscor*, City Press, Johannesburg, 3 September 1995.

con Thomson, mientras British Aerospace compró acciones de ATE y tomó el control pleno de Paradigm Systems.

Sección II. Política Exterior.

Capítulo III. La Política Exterior del Gobierno de Nelson Mandela: Pasado y Presente.

3.1. Principios Básicos de la Política Exterior del Régimen del Apartheid.

El objetivo de la política exterior sudafricana durante el período del apartheid se encontraba en la preservación del sistema de segregación racial, aunque los medios empleados para el mantenimiento de este objetivo cambiaban a medida en que los desafíos al régimen se incrementaban. La política exterior de Pretoria luchaba por mantener la seguridad, su estatus y cierta legitimidad del Estado del apartheid ante la comunidad internacional⁵¹.

Esto significaba que se estableciese un rígido sistema de seguridad nacional, donde la preservación del sistema político implicaba la adopción de un enfoque basado en la

⁵¹ Geldenhuys, D., *The Diplomacy of Isolation: South Africa's Foreign Policy Making*, Macmillan, Johannesburg, 1984, pp. 247-249.

fuerza y la coerción, tanto hacia el interior como el exterior de Sudáfrica⁵².

Este enfoque realista⁵³ en la concepción de diseño de su seguridad nacional, consideraba que el mantenimiento de la seguridad sólo sería obtenido desde una concepción competitiva y de poder, en un contexto internacional que se consideraba "adverso"⁵⁴.

El objetivo era entonces la preservación del estado racista, donde esta búsqueda de seguridad, estatus y legitimidad ante la comunidad internacional era a menudo contradictoria. Era toda una lógica que implicaba que el costo a pagar por Sudáfrica fue sumamente elevado: la exclusión del sistema internacional en el ámbito formal, aunque no real, lo que para muchos autores significó que Sudáfrica se convirtiese en un Estado Paria en el ámbito internacional⁵⁵.

Pocos países en el siglo XX se habían visto sujetos a una hostilidad internacional tan marcada⁵⁶. Incluso, Sudáfrica

⁵² Venter, D., *South Africa and the African Comity of Nations: From Isolation to Integration*, Institute of South Africa, Pretoria, 1993, pp. 14-16.

⁵³ Para ampliar sobre el enfoque realista en la teoría de la Seguridad Nacional ver: Morgenthau, J., *Politics among Nations*, Knopf, New York, 1973. También ver del mismo autor: *In Defence of the National Interest*, Knopf, New York, 1951.

⁵⁴ Ver: Jaster, J., *The Defence of White Power: Foreign Policy Under Pressure*, London, Macmillan, 1988.

⁵⁵ Barber, J. y Barratt, J., *South Africa's Foreign Policy, The Seat for Status and Security: 1948-88*, Cambridge Studies, London, 1991, pp. 7.

⁵⁶ Spence, J.E., *Republic under Pressure: A Study of South Africa's Foreign Policy*, Royal Institute of International Affairs, London, 1965, pp. 5.

se convirtió en virtualmente un caso único entre los estados contemporáneos en términos de aislamiento diplomático, si se toma en cuenta la extensión de sus relaciones diplomáticas, su membresía en organismos internacionales, visitas de jefes de Estado y de gobierno al país, etc⁵⁷.

3.2. Ciclos de la Política Exterior del Apartheid.

La política exterior del apartheid, desde su aplicación formal, con la llegada al poder del Partido Nacional en 1948, hasta su desaparición formal en 1993, enfrentó ciclos de severos retos e incluso crisis, cuando las amenazas tanto internas como externas se conjugaron, poniendo en peligro la sobrevivencia del sistema. En momentos en los cuales el Estado parecía a punto de colapsar, el gobierno respondía con fuertes medidas de seguridad, tanto hacia el contexto doméstico como hacia el internacional, en las cuales se redefinían los criterios de seguridad, los cuales se reforzaban con un aumento de las prácticas del uso de la fuerza bajo criterios de poder, y que finalmente conducían

⁵⁷ Imrie, J. y Young, T., *South Africa and Botswana: case of Destabilisation?*, en *International Affairs Bulletin*, Vol.4, No.1, 1990, pp.7. Geldenhuys, D., *The International Community and South Africa: Penetration, Intervention and Isolation*, en *International Affairs Bulletin*, Vol.12, No.1, 1988, pp. 21-38.

a un restablecimiento del orden. Este restablecimiento implicó que inmediatamente se generara un ciclo de confianza, que sólo era interrumpido por un nuevo período de crisis⁵⁸.

Entre 1948 y 1993, se pueden identificar varios períodos, donde cada uno se inicia con un ciclo de crisis. El primero se inicia con la llegada al poder del Partido Nacional en 1948, el cual inició su gobierno con tres mensajes implícitos: que la sociedad sería estructurada sobre rígidas líneas raciales, que los blancos tendrían el control absoluto, y que la injerencia externa sería evitada e incluso combatida. El Partido Nacional antes de formar gobierno ya había generado suficiente temor entre los aliados durante la Segunda Guerra Mundial, por su alineamiento a favor del Eje. Esto significaba que el establecimiento oficial de una política de segregación racial a favor de una minoría blanca en Sudáfrica sería vista con creciente hostilidad en los contextos interno e internacional. Esta hostilidad se constituyó en el primer gran reto a enfrentar por la política exterior diseñada por la elite del Partido Nacional. Es a partir de entonces cuando se subordina la política exterior a un complicado

⁵⁸ Barber y Barratt, *op. cit.*, 1991, pp. 9-10.

entramado defensivo en términos de seguridad nacional, que mediante el aislamiento, mantendría en vigencia el sistema del apartheid, y que generaría un período de confianza que duraría hasta 1960.

Es en esta fecha cuando Harold Macmillan (en su famoso discurso ante el Parlamento Británico, conocido como "Wind of Change), entonces Primer Ministro Británico, advierte que el poder colonial británico se retiraría del sur de África lo que significaba que los blancos sudafricanos no podían esperar ningún apoyo si trataban de evitar la llegada al poder de movimientos negros nacionalistas en la región⁵⁹. Poco tiempo después de las declaraciones de Macmillan, la policía sudafricana abrió fuego contra un grupo de manifestantes negros en Sharpeville, lo cual produjo una escalada sin precedentes de la lucha contra el régimen. En consecuencia el gobierno ilegalizó a los grupos nacionalistas, quienes se comprometieron a partir de entonces en un creciente proceso revolucionario, caracterizado por una lucha de tipo clandestino hacia el interior del país y el entrenamiento de guerrilleros en el exterior, que gradualmente comenzaron a lanzar ataques armados desde los estados vecinos. El creciente repudio que

⁵⁹ Mansergh, N., *Documents and Speeches on Commonwealth Affairs: 1952-1962*, Oxford University Press, London, 1963, pp. 347.

generó la escalada de represión por parte de Pretoria, condujo a su retirada de la Commonwealth y a los constantes ataques contra el apartheid que se generaron en el seno de las Naciones Unidas (ONU), que eran lanzados principalmente por los Estados africanos recién independizados. La respuesta del gobierno a la crisis fue rápida y efectiva: unificó a los blancos en defensa del Estado, intensificó los mecanismos de seguridad, explotó su poder económico, y creó un bloque regional de seguridad "blanco" (conformado por Sudáfrica, la entonces Rhodesia, y las dos colonias portuguesas del sur de Africa). La estrategia resultó efectiva: la economía creció, se frenó el crecimiento de los movimientos opositores y se consolidó la alianza defensiva regional⁶⁰. Sin embargo, Sudáfrica se comprometió más en una política de aislamiento, que convertía al país en algo muy parecido a un forajido internacional, pero que garantizaba el mantenimiento inalterable del sistema.

Este período de confianza se vio alterado por un nuevo acontecimiento que se convirtió en la mayor amenaza hasta entonces enfrentada por la política exterior sudafricana: la independencia en 1975 de Angola y Mozambique del yugo colonial portugués, el alineamiento de estos nuevos Estados como aliados de sistema socialista, la presencia de tropas

⁶⁰ Barber y Barratt, *op. cit.*, 1991, pp. 107-123.

cubanas en Angola y la consiguiente ruptura del eje fundamental del llamado bloque "blanco"⁶¹. La respuesta de Pretoria a este cambiante contexto regional fue mixta: una semiresignación con el gobierno socialista de Mozambique, intentar conformar un gobierno de corte "moderado" en Rhodesia, e intervenir militarmente en Angola. A esta situación creada en el contexto interno se sumó un grave resurgimiento de la oposición interna, impulsada por la matanza de Soweto y el asesinato de Steve Biko, líder negro en la lucha contra el apartheid. Nuevamente se genera un aumento de la oposición internacional, que concluyó con la aprobación de resoluciones condenatorias a Sudáfrica en la ONU.

Agobiado por la compleja situación, en un primer momento el gobierno vacila en la formulación de una política coherente con la amenaza, pero finalmente logra establecer un nuevo diseño defensivo: represión brutal de la oposición; fortalecimiento de las fuerzas de seguridad; maquillaje del sistema de segregación racial mediante la concesión de la "independencia" a los Bantustanes; y la reducción de la dependencia internacional (expandiendo, por ejemplo, la industria armamentista). El proceso condujo eventualmente a

⁶¹ Ohlson, T. y Stedman, S.J., *The New Its Not Yet Born: Conflict Resolution in Southern Africa*, The Brookings Institution, Washington D.C, 1994, pp.53-76.

un nuevo proceso constitucional, el cual creó las figuras del Presidente Ejecutivo y de un "Parlamento Tricameral", conformado por tres cámaras: Blanca, de Color, y India. El éxito en conjurar la crisis restauró la confianza del régimen: el cual se concentró en restaurar el orden en los barrios "negros" y en aplicar la superioridad militar sobre los Estados vecinos, mediante una política de agresión controlada. Al mismo tiempo se produce un efectivo, aunque informal acercamiento con los EE.UU. y los países occidentales, los cuales comienzan a adoptar política de "compromiso constructivo" con el gobierno sudafricano. Era tiempo de un nuevo período de confianza.

Sin embargo, a partir de 1984 se produce un aumento creciente de la lucha de los movimientos antiapartheid dentro y fuera de Sudáfrica. Además del ANC y del PAC, se suman a la lucha contra el apartheid nuevos grupos, que como el Frente Democrático Unido (UDF), comienzan a amenazar seriamente la estabilidad del Estado. La respuesta no se hace esperar, por lo que se inicia una nueva escalada de acción por parte del gobierno, que implicó un aumento de la represión hacia el interior, aumentando enormemente la capacidad y el peso de las fuerzas de seguridad en el sistema de seguridad nacional, que hacia el exterior se reflejó en las campañas punitivas que en el terreno militar

se lanzaron contra los Estados vecinos, bajo el criterio de que eran santuarios de las guerrillas armadas del ANC⁶². No obstante, el éxito de estas políticas sólo fue parcial: el sistema de "gobierno locales" en los bantustanes era inexistente, lo que los hacía crónicamente inestables; se incrementaron las dificultades económicas; y aumentó la capacidad militar de los movimientos opositores. Resultaba evidente que las respuestas ante el nuevo dilema de seguridad no estaban siendo efectivas.

El inicio del proceso de negociaciones para la descolonización de Namibia y la pacificación de Angola en 1990; que concluyó con la firma de un acuerdo donde se reconocía la independencia de Namibia, entre los gobiernos de Sudáfrica, Cuba y Angola, con la mediación de EE.UU. y la entonces URSS; demostró que la política exterior sudafricana había pasado a un nuevo período, de concesión, bajo el cual se inicia un proceso de transformación paulatina de la política exterior sudafricana, que se caracterizó por el compromiso, que en una primera instancia se definió como la voluntad de Sudáfrica a acceder a ciertas demandas de la comunidad

⁶² Este período se le suele denominar como el de la "estrategia contrarrevolucionaria", cuya primera fase se constituyó con la implantación del Estado de Emergencia en junio de 1986. Ver: O'Meara, D., *Forty Lost Years: The Apartheid State and The Politics Of The National Party: 1948-1994*, Ohio University Press, Athens, 1996, pp. 354-361.

internacional, y que concluyó con la aceptación a las relativas a los cambios estructurales de la sociedad.

Este escenario, junto a la continua presión de los movimientos anti-apartheid hacia el interior de la sociedad sudafricana, permitió que se pudiese iniciar un proceso de compromiso entre las mayores fuerzas políticas de ambos extremos del panorama político, Partido Nacional y ANC, que concluyó con el desmantelamiento legal del sistema del apartheid y la creación de una coalición gubernamental multi-racial, compuesta por los representantes de los principales grupos políticos del país, pero como componentes fundamentales al ANC y al Partido Nacional. Concluyendo aquí, de manera definitiva el período de la política exterior del apartheid.

3.3. Mecanismos Decisorios del Pasado.

El enfoque de seguridad nacional durante el apartheid se caracterizaría por el enorme peso tanto de los órganos de seguridad como de los militares en proceso de toma de decisiones, lo que se traducía en la adopción de un modelo tradicional de tipo competitivo de seguridad nacional, que se basaba en una percepción de amenaza, donde la seguridad era observada en términos "defensivos" dentro de un sistema

internacional hostil hacia las políticas de segregación racial. Este modelo implicaba un proceso de toma de decisiones ágil, que se adecuase rápidamente a los retos de seguridad que se generasen.

El proceso de toma de decisiones, que Deldenhuis ha descrito como oligárquico- burocrático, se concentraba en las manos de un pequeño grupo de funcionarios, en el cual no sólo la población "negra", sino también el electorado "blanco" e incluso los miembros del partido gobernante tenían poco que decir. Esta oligarquía incluía al Primer Ministro (Presidente desde 1984), los Ministros de Exteriores y Defensa junto a sus más cercanos colaboradores, los militares y las agencias de inteligencia. También en algunos períodos otros jugaron un papel más o menos importante en el proceso de toma de decisiones, como el Departamento de Información durante los años 70as.

La importancia de estos grupos oligárquicos en el proceso de toma de decisiones varió de acuerdo a las circunstancias y personalidades que interactuaron en los diferentes períodos. Por ejemplo, la retirada colonial del sur de África primero la Británica y después la Portuguesa, creó un grave problema de seguridad, al Pretoria encontrarse rodeada de estados potencialmente hostiles, de acuerdo a

los principios establecidos por su sistema de seguridad nacional. Esto significó que los militares pasaran a ser el eje decisorio más importante en el tema de seguridad nacional. El ejemplo de las personalidades puede ser expuesto en los casos de los principales tres Ministros de Relaciones Exteriores durante el apartheid. Dos de ellos, Eric Louw y Pik Botha, se convirtieron en centros decisivos claves en el diseño de políticas, mientras que Hilgard Muller, dado su escasa personalidad y su poca influencia política, tuvo un papel poco importante en la toma de decisiones.

Aunque el proceso de toma de decisiones estaba concentrado en pocas manos, esto no significó que los órganos decisivos en política exterior no tuviesen cierta influencia del debate público dentro del electorado "blanco"⁶³. Este público, aunque no tomaba parte en el diseño de política, juzgaba el accionar del gobierno en política exterior, la cual estaba siempre relacionada con el tema "doméstico".

En este sentido hay que entender que la formulación de política exterior no es un evento espontáneo. Esta surge desde bases domésticas. En la Sudáfrica del apartheid,

⁶³ Ver: Giliomee, H., *Nation Building in South Africa: White Perspectives*, en Swilling, M. (ed.), "Views on The South African State", Human Sciences Research Council, Pretoria, 1990.

existían obviamente intereses domésticos, pero sólo eran los intereses de una pequeña sección de la población, donde los intereses de la población negra mayoritaria eran enteramente incidentales.

Si hablamos de los intereses domésticos de la población blanca, se habla entonces sólo del interés de un sector de la población blanca en preservar el control de la sociedad bajo un enfoque de segregación racial. Por lo tanto, la base doméstica de la política exterior sudafricana era muy cuestionada. Sin embargo, los diseñadores de política exterior sudafricanos consideraban que esta supuesta base doméstica era legítima, por lo tanto se debía reconciliar el accionar internacional del gobierno sudafricano a los intereses de este sector minoritario de la población⁶⁴.

Esto significaba que el gobierno tuviese una gran dificultad en reconciliar las demandas que surgían de los escenarios internos y externos, que finalmente se traducían en que la política exterior fuese un producto, o una respuesta, de los eventos internos.

Mientras las presiones de un sector de la población blanca se concentraba en preservar el sistema del apartheid, las presiones desde el exterior (sumadas a las presiones

⁶⁴ Chan, S., *Exporting Apartheid, Foreign Policies in Southern Africa: 1978-1988*, Macmillan Publishers, London, 1990, pp. 9-10.

internas de la mayoría "negra") se centraban en desmantelarlo.

Estos problemas se intensificaron ante la creciente confrontación de percepciones. Una parte muy importante del electorado blanco se definían a sí mismos como occidentales, cristianos y anticomunistas, miembros de una sociedad comprometida con una economía de libre mercado; mientras que la inmensa mayoría de la población del país y la comunidad internacional percibían al régimen del apartheid como racista, autoritario, y antidemocrático, dentro de una sociedad de explotación.

En consecuencia este sector extremo del electorado blanco favorable a las políticas del Partido Nacional, frecuentemente se consideraba traicionado por Occidente, el cual para ellos constituía su aliado natural, y que sin embargo los trataba con ambivalencia: balanceando continuamente sus vínculos económicos con una persistente crítica a las políticas raciales⁶⁵.

El aumento de la presión crítica sobre el régimen determinó la constante interacción entre los temas domésticos y externos: el problema del análisis en política exterior no implicaba entonces cómo los temas domésticos serían

examinados, sino, cuanta atención debería prestarse a estos para el diseño de una política exterior que estuviese a tono con el carácter defensivo de los principios de la seguridad nacional.

Se entiende entonces como el diseño de una política exterior cerrada y sumamente defensiva respondía a una lógica racional por parte de los actores que la elaboraban, los cuales consideraban que la política exterior del apartheid debía estar condicionada por los requerimientos internos, es decir, debía orientarse a la protección del sistema, sin tomar en cuenta los costos que hacia el exterior esta política produciría⁶⁶.

3.4. La Política Exterior del Gobierno del ANC.

Como se describió en el acápite anterior, en el pasado las relaciones exteriores de Sudáfrica estaban determinadas por un tema central: la política interna del apartheid. Para Sudáfrica esto significaba que su política exterior siempre estaba diseñada de acuerdo a la percepción de cómo esta

⁶⁵ Esta percepción se encuentra claramente expuesta en la obra de Leistner. Ver: Leistner, G.M.E., *Southern Crucible, South Africa: Future World in Microcosm*, African Institute of South Africa, Pretoria, 1980, pp. 43-53.

⁶⁶ Este enfoque es compartido por Barber y Barrat. Barber y Barratt, *op. cit.*, 1991, pp. 4-6.

afectaría la habilidad del país de defenderse contra la oposición internacional hacia sus políticas domésticas⁶⁷.

La situación de la Sudáfrica del apartheid era generalmente descrita como un caso especial de colonialismo, universalmente condenada como una forma institucionalizada de racismo. El dominio de este tema significaría que otros temas importantes en las relaciones internacionales post Segunda Guerra Mundial, como el debate Norte-Sur, los derechos humanos, la migración y los refugiados, la no-proliferación nuclear, el desarme y el control de armamentos, y la protección del medio ambiente, fuesen desplazados hasta tal punto por la política exterior sudafricana, que virtualmente desaparecieron de la agenda exterior de la Sudáfrica del apartheid.

La única excepción sería en el tema de la confrontación Este-Oeste o la guerra fría, el cual se presentaba en una compleja interacción con consideraciones de descolonización y de racismo. A pesar de los esfuerzos del viejo gobierno sudafricano de convencer a Occidente de que las consideraciones derivadas de la guerra fría podían borrar cualquier disgusto provocado por las políticas del

⁶⁷ Ver: Geldenhuys, D., *Responding to External Pressures: Towards a New Foreign Policy*, en Schlemmer, C. y Van Vuuren D., "Policy Options for a New South Africa", Human Sciences Research Council, Pretoria, 1991.

apartheid, Sudáfrica sería uno de los países más aislados del mundo⁶⁸.

Debido principalmente a razones históricas e ideológicas, las relaciones exteriores de la Sudáfrica del apartheid habían ocurrido principalmente sobre la base de líneas geográficas⁶⁹. Las políticas hacia el sur de Africa, Africa, Medio Oriente, el resto de Asia, Europa Occidental, Central y Oriental, Norte América, América Latina y Australia y Nueva Zelanda serían analizadas bajo la óptica de cómo estas relaciones estaban afectadas (de manera negativa) por las políticas internas del apartheid⁷⁰. Durante el gobierno de Mandela, esta percepción se modificaría radicalmente, centrándose más el acción del país sobre ejes temáticos más que de geográficos.

Como se analizó anteriormente, muy raramente durante el período del apartheid se aplicaba una política exterior con temáticas diversificadas. Los grandes temas políticos internacionales serían simplemente ensombrecidos por los efectos de las políticas internas del apartheid. Por lo que los cambios más dramáticos en la política exterior

⁶⁸ Geldenhuys, D., *Isolated States: A Comparative Analysis*. Jonathan Ball, Johannesburg, 1990, pp. 665-669.

⁶⁹ Muller, M., *The Department of Foreign Affairs*, en Venter, D.(ed.), "South African Government and Politics: An Introduction to its Institutions, Processes and Policies", Southern, Johannesburg, 1989, pp. 241-271.

⁷⁰ Vale, P., *South Africa as a Pariah International State*, *International Affairs Bulletin*, 1(3) 1977, pp. 121-141.

sudafricana y en el nuevo diseño de las relaciones internacionales del país ocurrirían en este sentido.

Con el nuevo gobierno de Mandela, se transformarían radicalmente las relaciones exteriores sudafricanas. El país se reintegraría como miembro pleno del sistema internacional.

El nuevo liderazgo sudafricano consideraría que la ejecución de una nueva política exterior para Sudáfrica sería "un elemento clave para la creación de un país pacífico y próspero"⁷¹.

Después de haber sido un Estado excluido de una participación activa en el sistema internacional, donde un diseño de política exterior defensivo, cerrado, competitivo y ofensivo en términos de poder mantenía esta exclusión (de esta manera la política exterior era diseñada de acuerdo a un modelo realista de seguridad nacional, tal y como el definido por Morgenthau, mediante la defensa del interés nacional en términos de poder); a partir del desmantelamiento político del apartheid y la conformación de un gobierno de unidad nacional, el país tenía la posibilidad de escoger entre un número de orientaciones en

⁷¹ Mandela, N., *op. cit.*, 1993, pp. 86.

el diseño de una nueva política exterior, que debía ser activa y cooperativa en el contexto internacional⁷².

Bajo este enfoque Sudáfrica dejaba atrás la "diplomacia del aislamiento", para reasumir su lugar en el sistema internacional como potencia media que podía convertirse en un participante activo y decisivo en su contexto regional del sur de África, y porque no, en el contexto africano en general⁷³. Este proceso sería llamado por Evans "la normalización de la política exterior sudafricana"⁷⁴.

El nuevo esquema implicaría un profundo cambio estructural tanto en la formulación como en la orientación de la agenda de política exterior del Estado. Esta reformulación significaría que tanto el enfoque como el alcance de la política exterior de Sudáfrica se transformarían, alcanzando una dinámica que permitiría que ésta se insertara de manera efectiva en el sistema internacional, después de décadas de semi-aislamiento.

El diseño de la política exterior no se realizaría sobre la base de una división geográfica. Esto se ilustraría con el hecho de que el Departamento de Relaciones Exteriores se

⁷² Ver: African National Congress, *Foreign Policy Perspective in a Democratic South Africa*, 1994.

⁷³ Para algunos analistas, Sudáfrica, a raíz del fin del apartheid, podía convertirse en una potencia media, con una fuerte presencia regional, que la convertiría en la potencia hegemónica del África Subsahariana. Ver: Evans, G., *Continuity and Change in South Africa's Present and Future Foreign Policy*, Johannesburg, SAIIA, 1991.

⁷⁴ Evans, G., *op. cit.*, 1994, pp. 10-11.

reorganizaría sobre la base de una estructura basada en temas más que en divisiones geográficas⁷⁵. Por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, Sudáfrica se integraría a los diversos diálogos que constituían la sustancia de la política internacional, la nueva Sudáfrica emergería como una importante voz en la mayoría de los temas internacionales más relevantes.

Además se produciría un total restablecimiento de relaciones bilaterales con la mayoría de los países del mundo, lo que significaba que Sudáfrica pasaría de ser uno de los Estados más aislados diplomáticamente del mundo a ser uno de los países con una dinámica de relaciones bilaterales y multilaterales más amplia del planeta.

La nueva política exterior estaría basada en una serie de nuevos postulados, expuestos por Mandela que serviría de fundamento del nuevo diseño⁷⁶:

- Que los temas de los derechos humanos son centrales en las relaciones internacionales, los cuales se extienden más allá de la política, abarcando lo económico, lo social y el medio ambiente

⁷⁵ Ver: Muller, M., *The Institutional Dimension: the Department of Foreign Affairs and Overseas Missions*, en Carlsnaes, W. y Muller, M.E. (eds), "Change and South African External Relations", Halfway House, London, 1996.

⁷⁶ Mandela, *op. cit.*, 1993, pp. 87.

- Que soluciones justas y duraderas a los problemas de la humanidad sólo pueden ser resueltos mediante la promoción de la democracia en todo el mundo.
- Que las consideraciones de justicia y de respeto a las leyes internacionales deben guiar las relaciones entre las naciones.
- Que la paz es el objetivo por el cual todas las naciones deben luchar, y donde esta sea rota, deben ejecutarse acuerdos internacionales y mecanismos no violentos, incluido el control efectivo de armas.
- Que los intereses y las preocupaciones del continente africano depende del crecimiento regional y de la cooperación económica internacional en un mundo interdependiente.

Estas convicciones marcarían un marcado contraste con la manera, en que por casi seis décadas, el apartheid había conducido desastrosamente sus relaciones internacionales.

3.5. Retos de la Nueva Política Exterior Sudafricana.

Sudáfrica como un país en desarrollo que aunque no posee todas las características de un país del llamado "tercer mundo", si comparte con este muchos de sus problemas:

experimenta las dificultades de acceso a los mercados, presiones de la globalización, enormes desigualdades de ingreso, y altas tasas de pobreza⁷⁷.

Estas disparidades se reflejaron durante el período Mandela en la incomodidad de Sudáfrica de operar en la dialéctica de la construcción de su identidad en la arena global. Esto se manifestó en la aspiración del gobierno sudafricano a convertirse en un país con un "liderazgo de poder medio". En otras palabras, esto se inscribía en los deseos de la nueva Sudáfrica de convertirse en parte de un consorcio de países donde se incluyen Estados industrializados como Noruega, Canadá, Suecia y los Países Bajos, y países en desarrollo tales como India, Cuba, Brasil e Indonesia.

Además, siguiendo un muy breve período de tratamiento internacional excepcional, el gobierno sudafricano debió enfrentar la complicada tarea de llevar a la práctica los principios idealistas definidos como guía de una nueva política exterior sudafricana. Estos incluían temas tales como la promoción de los derechos humanos en un ambiente global cambiante, donde los objetivos imperativos de la geo-economía, los mercados de capital, los regímenes

⁷⁷ Ver: Suttner, R., *Foreign Policy of the New South Africa: A Brief Review*, en Pinheiro Guimaraes, S., *South Africa and Brazil: Risks and Opportunities in the Turmoil of Globalisation*, IPRI, Brasilia, 1996.

comerciales, y de la era de la información, formaban parte de una realidad ineludible para cualquier Estado.

La nueva Sudáfrica enfrentaba el serio reto de extrapolar sus valores domésticos a sus relaciones exteriores, lo cual era evidente en muchas secciones de la nueva Constitución. Por ejemplo, las Provisiones Programáticas de la Constitución se estipulaban los siguientes valores⁷⁸:

- Respeto a la dignidad humana: el logro de la igualdad y el progreso de los derechos humanos y las libertades.
- Aplicación de una política basada en el no-racismo y en el no-sexismo.
- Supremacía de la Constitución y de la ley.
- Sufragio universal para todos los adultos, celebración de elecciones regulares, aplicación de un sistema de gobierno democrático multipartidista que sea responsable, abierto, y sujeto del escrutinio popular.

El gobierno del ANC, limitado por una gran carencia de recursos⁷⁹, mostraría un enorme compromiso con la exportación de los valores democráticos expresados por su nueva Constitución, fundamentalmente hacia los países

⁷⁸ The Constitutions of the Republic of South Africa, Government of the Republic of South Africa, 1996, act 108 of 1996, chapter 1, section 1.

⁷⁹ Ver: Harris, L., *Financing Post Apartheid South Africa: Theoretical Aspects*, SOAS, University of London, 1994.

vecinos. Esto ocurriría bajo la plataforma del concepto del African Renaissance - una llamada a la acción por el gobierno sudafricano a la instauración de la democracia y de gobiernos responsables en el continente africano. No obstante, las intenciones sudafricanas no se materializarían, ni tampoco se reflejarían en acciones concretas, fundamentalmente en el terreno económico, que contribuyesen al logro de los objetivos del African Renaissance. Además, acciones concretas tomadas en el plano regional por Sudáfrica, como las mencionadas intervenciones en Lesotho, parecían contradecir el espíritu de la nueva política exterior sudafricana.

Sudáfrica entonces debía adaptar los principios idealistas, y para muchos utópicos, de su política exterior, a las realidades del mundo de la postguerra fría. Sin perder sus principios internacionales básicos su jerarquía de prioridades debía reprocesarse en los términos impuestos por las nuevas realidades geo-ideológicas y geo-económicas internacionales, readaptándose a una nueva y emergente identidad como país del llamado "sur".

Así, Sudáfrica en la práctica aplicaría una política exterior, que aunque sin perder la esencia de sus postulados más progresistas, sería más pragmática, y para

muchos, se movería entre las fronteras de su idealismo más puro y a un realismo brutal.

Esto implicaría que el país actuase en una cuerda floja de opciones, que iban desde temas como el de la no-proliferación de armas nucleares, la promoción del respeto a los derechos Humanos, el papel del país como líder en la Organización para la Unidad Africana (OUA) o ante el Movimiento de Países no Alineados (NOAL) y la UNCTAD, la utilidad y moralidad del comercio de armas, la intervención militar en países que "afectasen la estabilidad regional", y los vínculos con países con gobiernos violadores de los derechos humanos.

Ahora, un cálculo de perspectivas de la política exterior debía realizarse de acuerdo al "interés nacional" en un mundo determinado por realidades políticas y de mercado, donde se le daría también prioridad al refuerzo de los lazos tradicionales con los Estados de Europa y Norte América, el establecimiento de nuevos con los "tigres" de Asia, y el estrechamiento de vínculos con grandes compradores de armamento en Medio Oriente.

En contraste, el país tomaría un liderazgo activo en instituciones que representaban la causa de los países en desarrollo en las relaciones internacionales. Esto incluía el Movimiento de Países no Alineados (NOAL), la UNCTAD, y

la OUA, las cuales para muchos no parecían inspirar confianza: la OUA con su carencia de recursos y de iniciativa política, mientras NOAL se encontraba en una lucha retórica y carente de acciones concretas por encontrar su identidad en un emergente nuevo orden mundial. Mientras que como contraste, la incorporación dentro de un poderoso bloque, como el Tratado de Libre Comercio para Norteamérica, la Unión Europea o la Comunidad Económica Asia-Pacífico, sería un principio sine qua non para la supervivencia de un Estado como Sudáfrica⁸⁰.

Sin embargo, esta dicotomía parecía favorecer el papel de Sudáfrica en el contexto internacional, al servir como puente entre los países desarrollados y las naciones en desarrollo. Esta voluntad se reflejaba claramente en el discurso oficial. El entonces Ministro de Relaciones Exteriores sudafricano, Alfred Nzo señalaba: "...la posición en la cual Sudáfrica se encuentra a sí misma es que está entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo. Está ciertamente en el punto de intersección entre ambos mundos - un Estado industrializado en el sur que puede comunicar las necesidades, las preocupaciones y los temores del mundo en desarrollo. Podemos interpretar

⁸⁰Ver: Spense, J., *South Africa and Brazil: Prospects for Co-operation in Southern Africa*, en Pinheiro Guimaraes, S., *South Africa and Brazil: Risks and Opportunities in the Turmoil of*

correctamente las preocupaciones y temores del mundo en desarrollo." Nzo incluso va más allá al sugerir que: "La Comunidad Internacional está expectante porque Sudáfrica asuma un papel importante en alguna organización internacional, existiendo además la percepción de que Sudáfrica tiene el poder necesario, la capacidad y el prestigio para cumplir este papel. El país está expectante por jugar un papel de enlace, asegurando que las relaciones Norte - Sur no sean antagónicas y sean más equitativas"⁸¹.

Pese a las dicotomías, la política exterior de la nueva Sudáfrica representaría en muchos aspectos una ruptura consciente con el pasado. En primer lugar, se dio una reinserción de Sudáfrica dentro de la región del sur de Africa y hacia el resto del continente, áreas que constituirían por unanimidad las marcadas como prioritarias en la política exterior del país. Además se produciría un explícito reconocimiento de Sudáfrica como parte del "sur", y consecuentemente se pondría énfasis, antes prácticamente inexistente, en las relaciones sur- sur.

Desafortunadamente, estas orientaciones no estaban carentes de ambigüedades, y coexistían no sólo con referencias hechas a algún tipo de mediación entre el norte y el sur,

Globalisation", IPRI, Brasilia, 1996.

⁸¹ Suttner, R., *op. cit.*, 1996, pp. 201.

sino también en formulaciones que podían contradecir el compromiso legítimo hacia los valores democráticos. Así, por ejemplo, cuando se establecieron relaciones diplomáticas con el Estado Palestino, la primera mención hecha fue con relación al carácter no ideológico de las relaciones exteriores sudafricanas⁸². Este concepto de desideologización efectivamente despojaba a la política exterior de todo tipo de compromiso moral que pudiese distinguir las relaciones entre Sudáfrica y un pueblo que luchaba por su autodeterminación, como el caso palestino, de aquellos que suprimían la autodeterminación, como el caso indonesio, por sólo utilizar dos ejemplos.

Esta desideologización de la política exterior sudafricana ciertamente tendría a indiferenciar las relaciones bilaterales, en aras a guiar las relaciones exteriores del país sobre una base desprovista de ciertas dosis de dogmatismo ideológico, lo que evidentemente contradecía ciertas plataformas de la política exterior sudafricana esbozada por Mandela y el ANC.

Todavía, aunque la transformación de la política exterior sudafricana era evidente al finalizar el gobierno de Mandela, una indicación clara todavía tenía que emerger

⁸² Suttner, R., *op. cit.*, 1996, pp. 205.

sobre la dirección que Sudáfrica tomaría en términos de su alineación internacional. Por ejemplo, aunque Sudáfrica y los EE.UU. habían forjado relaciones más cercanas a través de una Comisión Binacional (BNC), abarcando todas las esferas de las relaciones internacionales, incluyendo la defensa, era bien sabido que los dos países habían estado regularmente en desacuerdo sobre ciertos temas fundamentales, sobre todo con lo concerniente a las relaciones de Sudáfrica con países con pobres expedientes en el tema de los derechos humanos.

3.6. Una Nueva Política Exterior Temática.

Los siguientes temas serían los más relevantes en la nueva política exterior del nuevo Estado: dialogo Norte-Sur (que implicaría un reconocimiento de una nueva identidad), los derechos humanos, temas de desarme nuclear y general, refugiados y migración, y el medio ambiente. Esta lista no es exhaustiva, pero su objetivo es ilustrar los cambios de las relaciones exteriores sudafricanas a partir de 1994.

Sudáfrica es en muchos aspectos una interfase entre el "Norte" desarrollado y el "Sur" subdesarrollado. Una clasificación interesante sería la que distinguiría a Sudáfrica entre los países en desarrollo, basada en el

concepto del "nuevo sur" avanzado, desarrollado conjuntamente por Greg Mills y el entonces embajador mexicano en Sudáfrica, Cassio Luiselli⁸³. Esta sugestión consideraría a Sudáfrica como parte de un nuevo tipo de país en desarrollo, diferenciado del resto de los países del llamado "sur", aparentemente más desarrollado económicamente del resto, donde también estarían incluidos países como Brasil y México.

Sin embargo, Sudáfrica es un país en desarrollo que aunque no posee todas las características de un país del llamado "Tercer Mundo", si comparte con este muchos de sus problemas, por ejemplo experimenta las dificultades de acceso a los mercados y las presiones de la globalización, las enormes desigualdades de ingreso, y las altas tasas de pobreza.

Para el nuevo gobierno la identidad del país sería la de un país del Tercer Mundo, una clasificación radicalmente diferente de la del pasado, cuando el régimen del apartheid consideraba a Sudáfrica como un país desarrollado. La comunidad de intereses de la nueva Sudáfrica con el "Sur" estuvo reflejada desde la toma de posesión del nuevo gobierno con la voluntad de jugar un papel de liderazgo

⁸³ Suttner, R., *op.cit.*, 1996, pp. 203.

dentro del mundo de países en vías de desarrollo. Esto se manifestaría en la práctica con el involucramiento de país con los problemas socio-económicos del sur de África y del continente en general, también con su accionar dentro del Movimiento de Países no Alineados.

Los derechos humanos solían ser una palabra más vista durante el régimen del apartheid. El viejo gobierno se había negado a firmar la Declaración Universal de Derechos Humanos, y sería visto internacionalmente como uno de los regímenes políticos con mayores índices de violación de los derechos humanos en el mundo.

Con la subida al poder del gobierno del ANC en 1994 se produciría un cambio en el tratamiento de los derechos humanos en el país, lo cual implicaría que Sudáfrica se convirtiese en una activa promotora del respeto a los derechos humanos en los foros internacionales. De hecho, los derechos humanos se convertirían en un eje angular de las políticas interna y exterior del país⁸⁴.

Paralelamente, el país apoyaría la autodeterminación de los pueblos y la democracia. Estos principios serían defendidos por la nueva Sudáfrica no sin cierta dificultad: la promoción de los derechos humanos, la autodeterminación de

los pueblos y su democratización no siempre venían en paquetes compactos, sino que muchos de los viejos países aliados del ANC no siempre eran ejemplos del respeto a estos principios tan defendidos por el nuevo gobierno sudafricano. Es en este contexto que el gobierno de Mandela sería criticado, en relación con el establecimiento y el mantenimiento de relaciones con Estados como Indonesia y Marruecos.

En relación con el tema del desarme, durante el apartheid difícilmente se podía considerar a Sudáfrica como el ejemplo a seguir en relación con el control de armamento y del desarme. Como se mencionó en capítulos anteriores, Sudáfrica había desarrollado una poderosa industria de armas y había encontrado vías eficaces para romper el embargo de armamento que se le había impuesto desde 1977. También el país se había involucrado en el desarrollo clandestino de tecnología nuclear con fines militares, incluso en 1993 el entonces Presidente de Klerk anunciaba que el país había producido un limitado número de armas nucleares las cuales habían sido destruidas para esa fecha⁸⁵.

⁸⁴ Maluwa, T., *International Human Rights Norms and the South African Interim Constitutions*, en *South African Yearbook of International Law*, vol. 9, University of South Africa and VerLoren, Pretoria, 1994, pp. 14-42.

⁸⁵ Reiss, M., *Bridled Ambition: Why Countries Constrain their Nuclear Capabilities*, Woodrow Wilson Center Press, Washington DC, 1995, pp.7-8.

Con el cambio político de 1994, el nuevo gobierno jugaría un papel protagonista dentro de las negociaciones del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares, apoyando los esfuerzos internacionales de no-proliferación nuclear.

La posición de la nueva Sudáfrica sobre desarme generalmente sería la de apoyar el desarme y el control de armamentos, aunque para muchos sólo de manera retórica⁸⁶. El país se comprometería a ser un "productor de armas responsable", aunque las realidades de la economía a veces no harían coincidir el discurso oficial con la realidad.

Con relación a los temas de refugiados y de emigrantes, en el pasado el tratamiento del tema era indiscutiblemente racista. La industria minera sudafricana utilizaba un gran número de trabajadores inmigrantes negros provenientes de los países vecinos, pero la política migratoria del apartheid estaba regulada por patrones raciales⁸⁷. El tratamiento de los refugiados estaría guiado por el mismo patrón.

La nueva Sudáfrica; que enfrentaba un serio problema de migración hacia sus fronteras, las cuales eran a causa de los desordenes económicos y políticos de los Estados vecinos y continentales; debía en teoría entonces aplicar

⁸⁶Ver: Dippenaar, N., *op. cit.*, 1995.

una política de seguridad migratoria diferente a la del pasado del apartheid, y que considerase el tema del respeto a los derechos humanos como un eje prioritario en la elaboración de cualquier política migratoria, y que además tuviese en cuenta la situación política y económica de los países que constituían la principal fuente de inmigrantes hacia Sudáfrica. Pero, ante la propia situación de la Sudáfrica post-apartheid: ¿era posible recibir a grandes oleadas migratorias sin afectar la estabilidad social y económica del país?, ¿se podía dar el lujo el nuevo gobierno de aplicar una política de puertas abiertas a la inmigración?, ¿cómo enfrentar una crisis de inmigración hacia el país sin aplicar políticas migratorias férreas que no siempre van de la mano con el respeto a los derechos humanos?.

Ciertamente, el país no estaba en la capacidad real de aceptar a un número elevado de inmigrantes dentro de sus fronteras debido a la inestabilidad tanto social como económica que imperaba durante la transición democrática, pero se encontraba ante la disyuntiva de escoger entre una política realista que indicaba la aplicación de una política restrictiva en términos migratorios o de cumplir

⁸⁷ Barber, J., *South Africa Foreign Policy 1945-70*, Oxford University Press, Oxford, 1975, pp. 52, 71, 137, 219.

con los postulados de una seguridad nacional integrante, que a tono con sus compromisos morales de Sudáfrica para con la región, no podía aplicar un modelo represivo en materia migratoria.

Las respuestas del gobierno del post-apartheid a los problemas migratorios fueron a menudo diversas, incoherentes, contrarias y esencialmente contradictorias. Pese a la voluntad expresada por el nuevo gobierno de modificar las políticas migratorias heredadas de Estado del apartheid, para muchos existieron muy pocos cambios en la posición ideológica a partir del pasado, donde la legislación aprobada por el gobierno de Mandela estaba basada principalmente en la Aliens Control Act de 1991⁸⁸.

La permanencia de la Aliens Control Act como ley en materia migratoria para la nueva Sudáfrica fue descrita como sobras 'draconianas' del apartheid, y pareció más estar en consonancia con elementos de 'control' de la seguridad, más que de protección.

Esto se demostró con la extensión y ampliación de las cercas eléctricas en la frontera con Mozambique y Zimbabwe, la intensificación de las persecuciones, detenciones y repatriaciones de los emigrantes considerados como

⁸⁸ Ver: Aliens Control Act No. 96 of 1991, Republic of South Africa, 1991.

ilegales, lo cual posibilitó que se continuase violando los derechos humanos de los inmigrantes, y que contornó una política que tenía como objetivo el mantenimiento de la represión en cuanto a los temas migratorios⁸⁹.

En cuanto a los temas medio ambientales, tanto nacionales como internacionales, estos pasarían a las agendas de gobierno después de la transición democrática. La posición de la nueva Sudáfrica se alinearía a la adoptada por el Movimiento de Países no Alineados, adoptando una visión de país del "Sur" en cuanto a los temas de medio ambiente.

En cuanto al tema del agua, como Presidente de SADC y con el papel de dirección que Sudáfrica desempeñaría en dentro del Órgano de Política, Defensa y Seguridad de SADC, el país aplicaría una política tendiente a invertir la opinión regional que consideraba que Sudáfrica sólo tomaba en cuenta sus intereses en materia de agua en detrimento de los regionales. Se consideraría entonces que una inversión en la seguridad del agua de la región sería una inversión en las perspectivas del desarrollo de la región.

⁸⁹ Ver: Reitzes, M. y Landsberg, C., *Pretoria's Hobbesians and the Aliens: Challenges for Development, Human Rights and Security*, paper presented at the International Organisation for Migration, Symposium on Migration Management and Policy Objectives for South Africa, Pretoria, 1995; ver también: Centre for Southern African Studies (CSAS), *Report on Immigrants, Refugees, and Displaced People*, University of the Western Cape, Bellville, 1995.

Una cooperación extensa se plantearía con los Estados africanos meridionales con respecto a fuentes fluviales. Éstas incluyeron, entre otras, la creación de Comisiones Fluviales de Ríos, referentes a los ríos Orange, Limpopo y el Okavango, establecimiento de una serie de comités técnicos permanentes comunes, del Proyecto del Agua de Montaña de Lesotho (LHWP), y de ZACPLAN⁹⁰.

3.7. Proceso de Toma de Decisiones en la Política Exterior de la Nueva Sudáfrica.

En Sudáfrica, la tradición de los movimientos de liberación, notablemente de ANC, había tradicionalmente animado la participación popular en la formulación de posiciones o políticas dentro de procesos consultivos. Entre 1992 y 1994 el ANC había animado activamente las consultas y la participación pública en muchos temas políticos⁹¹. El estrenado gobierno del ANC mediante su Programa de Reconstrucción y Desarrollo había garantizado explícitamente la participación pública en el diseño de políticas, mientras que públicamente el ANC declaraba que

⁹⁰ Consultar: De Villiers, G. D. et. al., *South Africa's Water Resources and the Lesotho Highlands Water Scheme: A Partial Solution to the Country's Water Problems*, International Journal of Water Resources Development, 12(1), 1996, pp. 65-77.

⁹¹ Masiza, Z., *Silent Citizenry: Public Participation and Foreign Policy Making*, Centre for Policy Studies, Policy Brief 15, September 1999, pp. 3.

la política exterior debía ser diseñada de manera pública dentro de un proceso que implícitamente debía ser democrático en su formulación y ejecución⁹².

El proceso de cambio democrático marcó a Sudáfrica de manera profunda, otorgándole un nuevo contexto para diseñar su política exterior, y la obligándola a modificar su proceso de toma de decisiones. En contraste con la Sudáfrica del apartheid, donde las políticas de seguridad nacional eran formuladas exclusivamente por el Estado, en la Sudáfrica democrática la política se diseñaría y ejecutaría de una manera más abierta. Animado por el deseo de jugar un papel más activo en el contexto internacional y motivado por el prestigio del gobierno de ANC en el exterior, el proceso de toma de decisiones de la nueva Sudáfrica estaría sujeto al escrutinio de todas las fuerzas políticas domésticas, lo cual efectivamente marcaba una ruptura consistente con el pasado⁹³.

Sin embargo, la apertura del proceso de toma de decisiones daría, en opinión de muchos, la impresión de una carencia de cierto sentido de dirección estratégica. Esto a veces conduciría a la adopción de políticas que encontrarían

⁹² Ver: African National Congress, *op. cit.*, 1994.

⁹³ Bischoff, P.H., *Democratic South Africa and the Word One Year After: Towards a new Foreign Policy Script*, en Southern African Perspectives, University of Western Cape, Working Paper Series 46, July 1995, pp. 14-16.

menos resistencia, a menudo como manera de forjar un consenso que fuese menos evasivo en temas domésticos⁹⁴.

⁹⁴ Masiza, Z., op. cit., 1999, pp. 5-6.

Capítulo 4. Relaciones Bilaterales y Multilaterales de la Nueva Sudáfrica.

La presente relación es más que una mera clasificación geográfica. Durante el gobierno de minoría blanca en particular, cada región representaba a un grupo de Estados individuales con la que las relaciones exteriores de Sudáfrica poseían y aún poseen algunas características en común, pese a la reclasificación por temas de la política exterior sudafricana por el gobierno de Mandela. Por ello, las relaciones de Sudáfrica con el mundo, pueden ser más o menos tipificadas, a pesar de algunas excepciones y anomalías.

La secuencia en que se ha realizado la presente clasificación se ha basado entonces sobre la base de cómo se habían diseñado las relaciones en el pasado, y cómo estas se transformarían en el presente sobre una base geográfica, a pesar de ya no estar diseñadas sobre un punto de vista geográfico.

Además para completar la lista de actores, se agregará a la lista a las organizaciones internacionales, señalándose la amplia gama de las relaciones multilaterales de la nueva Sudáfrica en el contexto de las organizaciones multilaterales, partiendo desde el análisis de que las

relaciones exteriores de un país no pueden sólo analizarse solamente desde sus relaciones bilaterales. De hecho, debido al papel importante jugado por la diplomacia multilateral para el cambio en Sudáfrica, el cambio en la posición del país hacia los foros internacionales (tanto en foros globales como regionales) representó un gran cambio con relación al pasado⁹⁵.

4.1. Sudáfrica y África Meridional.

Hasta 1990, las relaciones bilaterales de Sudáfrica con sus vecinos más inmediatos podían ser descritas como de dependencia (de la región hacia Sudáfrica) y de conflicto, ya fuese abierto o clandestino⁹⁶. Las relaciones se habían desarrollado desde una perspectiva de poder, lo que había posibilitado que los vecinos de Sudáfrica se sintiesen amenazados tanto económica como militarmente por esta.

En la práctica, los países de la región utilizarían todo su esfuerzo para lograr la desaparición del régimen del apartheid y su aislamiento internacional. Esto se manifestaría en el apoyo regional a las sanciones

⁹⁵ Hamil, J. y Spence, J., *South African Participation in International Organisations*, en "South African Year Book of International Law", vol. 9, University of South Africa and VerLoren, Pretoria, 1994, pp. 110-126.

⁹⁶ Ver: Muller, M., *South Africa's Changing External Relations*, en Faure, M. y Lane, J.E. (eds.), "South Africa, Designing New Political Institutions", Sage Publications, London, 1996.

internacionales contra el régimen de Pretoria, pero, dada su pobre posición de poder frente al poderoso vecino, habían podido hacer muy poco al respecto en el terreno económico⁹⁷. Sin embargo, en el terreno político su aportación fue fundamental, contribuyendo en gran medida al éxito de la política de aislamiento internacional hacia la Sudáfrica del apartheid.

Estos países habían obtenido no sólo apoyo material del exterior para el cumplimiento de sus objetivos anti-apartheid, sino que también habían recibido apoyo militar.

El régimen del apartheid, en una contra estrategia, había implantado una política de desestabilización, tanto abierta como encubierta, que había convertido a la región del sur de África, en una de las zonas más conflictivas del mundo⁹⁸.

Esta situación permitía caracterizar a las relaciones bilaterales sudafricanas con sus vecinos como interventoras, de penetración, y de aislamiento⁹⁹.

Sin embargo, dos factores contribuyeron a la modificación parcial de las relaciones bilaterales de Sudáfrica con sus vecinos. El primero se relacionaba con los cambios políticos que ocurrieron en el bloque de países socialistas

⁹⁷ Consultar: Grundy, K.W., *Confrontation and Accommodations in Southern Africa: The Limits of Independence*, University of California Press, Los Angeles, 1973.

⁹⁸ Ver: Jaster, R.S., *The Defence of White Power: South African Foreign Policy Under Pressure*, Macmillan, London, 1988.

⁹⁹ Ver: Grundy, K.W., *op. cit.*, 1973. También Jaster, R.S., *op. cit.*, 1988.

y específicamente en la Unión Soviética a partir de 1989. El segundo, se relacionaba con el inicio de negociaciones entre el gobierno del apartheid y sus opositores internos¹⁰⁰.

La primera señal tangible de la modificación de la situación de inseguridad reinante en la región fue la solución pacífica de la disputa sobre Namibia y la aceptación por parte de Pretoria de la independencia del territorio el 21 de marzo de 1990.

El viejo régimen ya no se sentiría amenazado por el "sistema comunista", por lo que se posibilitó una ligera mejoría de las relaciones bilaterales con los países vecinos, legitimadas por el avance del proceso negociador del gobierno con el ANC y otros grupos opositores al apartheid¹⁰¹.

El éxito de las negociaciones sudafricanas, que llevo a la celebración de elecciones en abril de 1994, y a la ascensión al poder en Sudáfrica de un gobierno encabezado por el ANC, posibilitó que la política bilateral de Sudáfrica hacia sus vecinos se modificase radicalmente, lo que permitiría el establecimiento de relaciones

¹⁰⁰Consultar: Benjamin, L. y Gregory, C. (eds.), *Southern Africa at the Cross Road?*, Justified Press, Rivonia, 1992.

¹⁰¹ Sarakinsky, I., *South Africa: Changing Politics and the Politics of Change*, en Benjamin, L. y Gregory, C. (eds.), "Southern Africa at the Cross Road?", Justified Press, Rivonia, 1992, pp 113-122.

diplomáticas bilaterales formales con todos sus ellos¹⁰², además de iniciarse un proceso rápido de integración regional de Sudáfrica dentro de organizaciones de integración regional, como SADC.

La democratización de Sudáfrica y la intención del nuevo gobierno de modificar radicalmente el estado de las relaciones con sus vecinos, al abandonar una política basada en el poder para sustituirla por una política de cooperación, implicaría evidentemente que las relaciones bilaterales pasasen de un estado conflictivo a uno cooperativo.

Sin embargo, esto no implicaría que las relaciones a futuro estuviesen carentes de problemas. Se presentarían una serie de problemas que surgirían o serían amplificadas bajo toda una nueva gama de circunstancias, que tenían la capacidad de ser fuentes serias de tensiones y de conflictos en la región: el influjo de grandes números de refugiados y de migrantes ilegales; tráfico de drogas, de vehículos y ganado robado a través de las fronteras, contrabando y violaciones de regulaciones aduaneras, degradación

¹⁰² Sudáfrica sólo mantenía relaciones diplomáticas formales con Malawi. Mientras que tenía oficinas comerciales en Lesotho, Mozambique, Swazilandia y Zimbabwe. Ver: Muller, M. E., *The Department of Foreign Affairs*, en Venter, A. (ed.), "South African Government and Politics: An Introduction to its Institutions, Processes and Policies", Southern, Johannesburg, 1989.

ambiental y disponibilidad de agua, esparcimiento de enfermedades, y conflictos étnicos¹⁰³.

Existía además un gran temor en toda la región ante un gobierno sudafricano que podía utilizar su nueva imagen amistosa y cooperativa para incrementar la dominación militar y económica hacia la región. Temor que se convertiría en realidad durante las intervenciones militares sudafricanas en Lesotho, las cuales tenían el supuesto objetivo de restaurar el orden y la democracia en ese pequeño Estado.

No obstante, la nueva Sudáfrica consciente del daño infligido a la región por el Estado del apartheid, había declarado su intención de ser un buen vecino. Antes de asumir el poder, Madela señalaba que Sudáfrica quería igualdad sin ascendencia sobre sus vecinos. El nuevo gobierno, decía, evitará cualquier forma de dominación y resistirá cualquier presión o tentación a perseguir sus propios intereses a expensas del sur de Africa. Señalaba que la reconstrucción de la región sería una empresa colectiva en la cual Sudáfrica llevaría la responsabilidad

¹⁰³ Mills, G., *The History of Regional Integrative Attempts: The Way Forward?*, en Mills, G., Begg A. y Van Nieuwkerk, A. (eds.), "South Africa in the Global Economy", SAIIA, Johannesburg, 1995, pp. 214-244. Muller, M.E., *South Africa and its Regional Neighbours: Policy Options for Regional Cooperation*, en Venter A. (ed.), "Foreign Policy Issues in a Democratic South Africa", PWPA, Johannesburg, 1993, pp. 75-88.

no en un espíritu paternalista o de dominación, sino de confianza mutua y respeto.

El nuevo gobierno sudafricano sentía una enorme gratitud hacia los gobiernos de la región por el apoyo que habían brindado a las luchas de liberación en Sudáfrica. Esto se reflejaría en la gran expectación de los gobiernos regionales hacia las futuras acciones exteriores de Sudáfrica hacia la región¹⁰⁴.

A pesar de los problemas y a la desconfianza que todavía se generaría entre Sudáfrica y los países de la región, las relaciones oficiales serían cordiales y no se caracterizarían por las constantes del pasado: aislamiento, penetración e intervención¹⁰⁵.

A diferencia del pasado, donde la Sudáfrica del apartheid utilizaba las realidades de desarrollo económico del sur de Africa para su ventaja política, de acuerdo al nuevo diseño de seguridad nacional sudafricano, esta nueva era de relaciones sería construida sobre la base de una filosofía interdependiente y no hegemónica.

Areas de interés común serían vistas como el catalizador que llevaría a los Estados de sur de Africa ha trabajar en

¹⁰⁴ Ver: The Economist, South Africa: Good Neighbour, The Economist, August 13, 1994.

¹⁰⁵ Existirían las excepciones mencionadas de las dos intervenciones militares en Lesotho por parte de Sudáfrica durante el gobierno de Mandela. Además Sudáfrica se enfrascaría en un lucha por el liderazgo regional contra Zimbabwe, cuyo gobierno continuamente cuestionaría la capacidad de liderazgo del nuevo gobierno Sudafricano.

conjunto: en el desarrollo mutuo de recursos acuíferos, la conservación de los suelos y del agua, la mejora en las redes de comunicaciones y la planificación de una red regional de electricidad, la promoción del comercio bilateral, la erradicación de enfermedades, la reducción de delitos en las zonas fronterizas, entre otros temas.

De acuerdo a la nueva filosofía expresada oficialmente, la posesión de una indiscutible superioridad militar y económica en la región, le otorgaba a Sudáfrica una influencia enorme, que sería ejercida en una manera positiva, a diferencia que en el pasado. Lo cual implicaba utilizar el poderío sudafricano en la promoción del desarrollo económico y la paz regional.

4.2. Sudáfrica y el Continente Africano.

En el pasado, durante el período del apartheid, Sudáfrica no había tenido relaciones abiertas y directas con ningún país de África hasta el inicio del desmantelamiento del apartheid entre 1990-94, exceptuando los países antes mencionados de la región sur del continente. El gobierno del apartheid trataba de proyectarse como el vínculo natural entre Occidente y África, pregonando todo un

discurso que consideraba a la política sudafricana hacia el continente como de "liderazgo de servicio".

El viejo régimen consideraba, que a pesar del aislamiento en el continente y del repudio que habían causado las políticas racistas, Sudáfrica podía convertirse en el líder regional si aplicaba una política hacia Africa que pusiera énfasis en áreas funcionales, como las de la ciencia y la tecnología.

La práctica demostraría el fracaso de tal percepción, la mayoría de los Estados africanos no establecerían ningún tipo de relaciones formales con Sudáfrica mientras su política interna se siguiera aplicando¹⁰⁶.

Esto no significaba que un comercio considerable no existiese entre Sudáfrica y el continente, lo cual posibilitaría cierta cooperación encubierta en muchos ramos¹⁰⁷.

Era indiscutible que los países africanos habían tenido éxito en aislar a Sudáfrica dentro del continente de manera efectiva, además de tener éxito en sus políticas de cabildeo antiapartheid ante Occidente, lo que en última

¹⁰⁶ Ver: Grundy, K.W, *op. cit.*, 1973; también Jaster, R.S., *op. cit.*, 1988.

¹⁰⁷ Barber y Barratt, *op. cit.*, 1991, pp. 140-150.

instancia sería una de las razones que obligarían al cambio interno dentro de Sudáfrica¹⁰⁸.

Con la llegada del nuevo gobierno del ANC, la velocidad de los cambios en las relaciones bilaterales Sudáfrica-África fue espectacular. Incluso ya desde el inicio del desmantelamiento del apartheid muchos países del continente habían iniciado acercamientos hacia Sudáfrica, muchos de los cuales concluirían con el establecimiento de relaciones diplomáticas formales.

No obstante sería a partir de 1994, cuando las relaciones Sudáfrica-África alcanzarían un excelente nivel. Para fines de ese año, se habían establecido relaciones diplomáticas formales con la casi totalidad de los países del continente, mientras el comercio se incrementaría vertiginosamente, al igual que el turismo y los vínculos tecnológicos y científicos¹⁰⁹.

El nuevo gobierno pondría un gran énfasis en definir a Sudáfrica como un país africano, África sería la base política natural para la nueva Sudáfrica, dentro de la cual Sudáfrica podía ser de gran ayuda, cooperando en el establecimiento de la democracia donde esta no existiese, y

¹⁰⁸ Ver: Nolutshungu, S.C., *South Africa in Africa: A Study of Ideology and Foreign Policy*, Manchester University Press, Manchester, 1975.

¹⁰⁹ Esterhuysen, P.D. y Leistner, E. (eds.), *South Africa in Subequatorial Africa: Economic Integration, A factual Survey*, Africa Institute of South Africa, Pretoria, 1994, pp. 146-150.

ayudando, de acuerdo a sus posibilidades, al desarrollo económico del continente.

En este sentido, el papel de Sudáfrica dentro de misiones de pacificación y de paz en el continente sería considerado como prioritaria¹¹⁰.

No obstante al acercamiento de Sudáfrica a su contexto continental, también la reinserción de una Sudáfrica democrática al continente podía implicar que esta se convirtiese en una competidora de los demás países africanos en la carrera por obtener recursos de los países desarrollados, lo cual generaría temores en toda África¹¹¹.

También, la serie de problemas que se han mencionado anteriormente, como crimen, inmigración, epidemias, etc., se perfilaban como posibles fuentes de amenazas para el Estado sudafricano, provenientes de todo el continente.

Pero, pese a los problemas en perspectiva, la nueva Sudáfrica se perfilaba como un líder natural de todo el continente, se había dado la vuelta al pasado, donde Sudáfrica era simplemente un Estado "paria", aislado y condenado por toda la comunidad de Estados africanos.

¹¹⁰ Ver: Malan, M., *Keeping the Peace in the Neighbourhood and Abroad: Lessons for South Africa from the Russian Experience?*, African Security Review Vol.7, No. 3, 1998.

¹¹¹ Consultar: Clapman, C., *The African Setting*, en Mills, G. (ed.), "From Pariah to Participant: South Africa's Evolving Foreign Relations, 1990-1994", SAIIA, Johannesburg, 1995.

4.3. Sudáfrica y Europa Occidental.

Sudáfrica tenía profundos vínculos económicos y culturales con Europa Occidental, principalmente con Gran Bretaña y Alemania, aun en los momentos más críticos del aislamiento del régimen del apartheid.

Serían los países de Europa Occidental los que más activamente habían jugado un papel en el desarrollo político sudafricano en el pasado¹¹². La extensión en la que los Estados de Europa Occidental utilizarían el aislamiento, la penetración y la intervención en los asuntos internos del país de manera que pudiesen influir en el cambio en Sudáfrica, había variado de alguna manera.

Existían tres categorías de países en Europa Occidental que se diferenciarían en este respecto:

- En la primera se encontraban, en un primer nivel del grupo Gran Bretaña, la República Federal de Alemania y Francia, los cuales mostrarían una posición muy moderada en cuanto a las campañas internacionales contra la Sudáfrica del apartheid; y en un segundo grupo se encontraban Austria, Suiza, Luxemburgo y Bélgica, los cuales de una manera menos abierta que los primeros,

también adoptarían una posición moderada hacia el aislamiento internacional del apartheid. Sudáfrica mantenía fuertes vínculos económicos con Gran Bretaña, Francia y Alemania, los cuales nunca habían sido desmantelados enteramente por el régimen de sanciones internacionales. Se mantendrían las relaciones diplomáticas de todos estos países con Sudáfrica, aunque Bélgica y Alemania cancelarían sus acuerdos culturales oficiales con Sudáfrica¹¹³.

- La segunda categoría de países, en contraste con la primera, estaba conformada por Holanda y los países escandinavos, los cuales habían adoptado una política abiertamente crítica hacia el régimen del apartheid. Las consideraciones económicas no jugarían un papel prominente en este sentido. Holanda, culturalmente cercana a los afrikaner, había adoptado una estrategia muy cuidadosa de no vincularse al gobierno del apartheid, el cual estaba dominado por afrikaners. Holanda mantendría relaciones diplomáticas, aunque había cortado los vínculos culturales. De los países nórdicos, sólo Dinamarca y Noruega mantendrían relaciones diplomáticas

¹¹² Geldenhuys, D., *The International Community and South Africa: a Framework for Analysis*, en Venter, D. (ed.), "Foreign Relations in a Democratic South Africa", PWPA, Johannesburg, 1989.

¹¹³ Geldenhuys, D., *op. cit.*, p. 10.

formales, aunque el nivel de relaciones bilaterales se mantendría a muy bajo nivel, al igual que los intercambios comerciales¹¹⁴.

- El tercer grupo estaba conformado por países que se encontraban en el medio del espectro. Estaba conformado por Italia, Grecia y España. El primero mantenía amplias relaciones comerciales con Sudáfrica y mantenía relaciones diplomáticas, pero era crítico hacia el régimen del apartheid. Grecia y España, los cuales mantenían un nivel realmente bajo de relaciones con Sudáfrica, eran sin embargo menos críticos hacia las políticas del apartheid.

Con el inicio del proceso de desmantelamiento del apartheid, se iniciaría un proceso de acercamiento bilateral que se caracterizaría por el inicio de la abolición gradual de todas las sanciones y la adopción de una política de *laissez-faire* hacia la normalización de las relaciones políticas y económicas.

Con la transformación de la Unión Europea, como consecuencia del Tratado de Maastricht, esta comenzaría a actuar como un actor individual en las relaciones

¹¹⁴ Geldenhuys, D., *op. cit.*, 1990, pp. 164.

exteriores, lo cual posibilitaría que la política de Europa Occidental hacia Sudáfrica fuese más uniforme.

Ya para 1993, Sudáfrica se convertiría en un país focal para la política europea occidental hacia África. Sudáfrica sería seleccionada como una de las cinco "acciones conjuntas" de la nueva Política de Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea (CFSP), lanzada en noviembre de 1993.

Con la ascensión de Mandela a la presidencia de Sudáfrica, Europa Occidental pasaría a ser una región vital para el país. Esta región sería un socio extra-regional importante con la organización, la capacidad y el interés suficiente para apoyar a Sudáfrica y la región en el logro de un estatus de seguridad para la región, además que sería una fuente importante de ayuda e inversión.

4.4. Relaciones Bilaterales con Estados Unidos.

Sudáfrica durante los años del apartheid otorgaría una gran prioridad a las relaciones bilaterales con los Estados Unidos. Los diferentes gobiernos norteamericanos en sus políticas hacia Sudáfrica habían mantenido un perfil dominado por las consideraciones de la guerra fría, en la cual Sudáfrica jugaría un papel prominente como "muro de

contención" del comunismo el sur de África. Esto posibilitaría que no fuese un objetivo de la política exterior norteamericana el logro del fin del sistema de segregación racial en Sudáfrica. En la práctica el régimen sudafricano era considerado como "un buen amigo" para Washington por ser lo que se consideraría "un bastión del anticomunismo"¹¹⁵.

Esto no significó que la retórica de los Estados Unidos no apoyasen algunas medidas antiapartheid en el plano internacional, sobretudo para complacer algunos intereses internos, como el de la comunidad afro-americana, que abogaban por un cese total de los nexos entre Washington y Pretoria¹¹⁶.

Sin embargo, los niveles de inversión, ayuda económica oficial y de cooperación militar (pese incluso al embargo de armas hacia Sudáfrica) serían muy elevados. El gobierno norteamericano aplicarían una política que trataba de separar las relaciones económicas de la políticas. Sería sólo hasta 1976 cuando se produciría el primer gran retiro de capitales norteamericanos de Sudáfrica. Diez años después en 1986, se produciría la segunda gran avalancha de

¹¹⁵ Bowman, L., *The Strategic Importance of South Africa to the United States: An Appraisal and Policy Analysis*, en Chan, S., "Exporting Apartheid, Foreign Policies in Southern Africa: 1978-1988", Macmillan Publishers, 1990, pp. 267-268.

¹¹⁶ Ver: Massie, R.K., *Loosing the Bonds: The United States and South Africa*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

retiros de capitales masivos, como consecuencia del boicot internacional hacia el régimen del apartheid¹¹⁷.

Hacia el final del período del apartheid, se produciría un enfriamiento de las relaciones bilaterales, como consecuencia de la adopción de una actitud más crítica de los Estados Unidos hacia Sudáfrica, lógicamente como consecuencia directa de la pérdida de importancia estratégica de Sudáfrica para los norteamericanos por el fin de la guerra fría¹¹⁸.

La caída del sistema socialista y el inicio del proceso de democratización que finalmente erradicó al apartheid, permitió a los EE.UU., desde 1990, jugar un papel muy enérgico en el apoyo al proceso de transición. Se levantaron las sanciones, lo cual convertiría a Sudáfrica, después de Egipto, en el país que más recibiría ayuda de los EE.UU. en África¹¹⁹.

Con la toma de posesión de Mandela como Presidente, se incrementó la inversión extranjera directa de capitales norteamericanos hacia Sudáfrica, mientras que el comercio

¹¹⁷ En enero de 1986 se produciría la retirada de Sudáfrica de 114 compañías norteamericanas, incluidas las más importantes.

¹¹⁸ Ver Vale, P. y Ungar, S.J., *South Africa: Why Constructive Engagement Failed*, Foreign Affairs 64, Winter 1985-86.

¹¹⁹ Landsberg, C. y De Coning, C., *From "Tar Baby" to Transitions: Four Decades of US Foreign Policy Toward South Africa*, International Relation Series, Policy: Issues and Actors 8 (6), Centre for Policy Studies, Johannesburg, 1995, pp. 23.

bilateral y la ayuda se duplicarían en comparación con 1993¹²⁰.

Como colofón del proceso de mejoras de las relaciones bilaterales se establecería el primero de marzo de 1995 una Comisión Binacional Sudáfrica-Estados Unidos, la cual proporcionaría un vehículo importante para la comunicación rápida entre los miembros de ambos gobiernos, lo que posibilitaba que pudiesen hablar directamente el uno con el otro cuando existiese algún problema o alguna oportunidad en cualquier agenda de la relación bilateral, por ejemplo, un ministro sudafricano implicado podía tomar simplemente el teléfono y llamar sus contrapartes de en los EE.UU. directamente debido a la clausura al respecto que se había establecido a través de la Comisión. Además, La Comisión de Binacional proporcionaría recursos, tanto de las agencias estatales como privadas norteamericanas, a Sudáfrica que iban más allá de las que se podían encontrar normalmente en un programa de cooperación oficial de los EE.UU. Cuando los sudafricanos necesitasen ayuda para ocuparse de temas de crimen organizado, tráfico de droga o lavado de dinero, podían pedir ayuda a través de la Comisión Binacional¹²¹.

¹²⁰ Landsberg, C. y De Coning, C., op. cit., 1995, pp. 24-25.

¹²¹ Joseph, J. A., *United States – South Africa Relations*, African Security Review, Vol. 6, No. 3, 1997.

Pese a la mejoría sustancial de las relaciones bilaterales, existían varios factores que empañarían las relaciones bilaterales entre estos dos países. En primer lugar existía cierta suspicacia hacia el ANC entre los sectores más conservadores dentro de los EE.UU., (los republicanos tenían el control de la mayoría en los dos cámaras del Congreso estadounidense)¹²². También generaría malestar entre el gobierno norteamericano las cercanas relaciones del gobierno de Mandela, con países como Cuba, Libia o Sudán¹²³. El ANC consideraba a estos países como amigos cercanos, tomando en cuenta principalmente la ayuda prestada por estos al ANC durante la lucha contra el apartheid. En el caso de Cuba se establecerían relaciones bilaterales al más alto nivel inmediatamente después del acto de toma de posesión del Presidente Mandela en Mayo de 1994. Lógicamente que esta política que despertaría serias reticencias entre varios sectores del gobierno norteamericano hacia el gobierno del ANC, lo cual se manifestaría en varios reproches públicos y se generarían críticas a los programas de colaboración bilaterales.

¹²² Consultar: Grundy, K. W., *Stasis in Transition: United States-South African Relations*, en Carlsnaes, W. y Muller, M. E. (eds.), "Change and South African External Relations", Halfway House, London, 1996.

¹²³ Landsberg, C. y De Coning, C., *op. cit.*, 1995, pp. 26.

Pese a los problemas y los éxitos en las relaciones bilaterales, finalmente el entusiasmo inicial generado en los Estados Unidos por la transformación política de Sudáfrica estaría condicionado por un factor: la habilidad del nuevo gobierno para cumplir con las expectativas que esperaban que Sudáfrica actuaría en el futuro como la fuerza impulsora de la estabilidad regional¹²⁴.

4.5. Relaciones Bilaterales Sudáfrica-Latinoamérica.

Antes del fin del apartheid, las relaciones bilaterales entre Latinoamérica y Sudáfrica estaban de hecho caracterizadas por su variedad y variabilidad.

En un extremo de espectro se podía encontrar a un país como Cuba, el cual se había constituido en la única amenaza militar seria que había enfrentado del Estado sudafricano del apartheid en 45 años, que en la cúspide de la guerra de Angola tenía desplazados más de 50.000 hombres justo en la frontera internacional de Angola con Namibia, las cuales frecuentemente se enfrascaban en continuados

¹²⁴ Landsberg, C. y De Coning, C., *op. cit.*, 1995, pp. 29.

enfrentamientos con las SADF, e incluso amenazaban seriamente con avanzar hacia territorio sudafricano¹²⁵.

En el otro extremo, se encontraban países como Chile, el cual durante el gobierno de Pinochet, mantuvo cercanas relaciones comerciales, culturales, militares y diplomáticas con el régimen del apartheid; y Paraguay, el cual, en el período más crítico del aislamiento internacional sudafricano, fue uno de los pocos países en el mundo que recibió visitas oficiales de jefes de Estado y de gobierno del régimen racista¹²⁶.

Entre esos dos extremos se encontrarían países como México, que rompería relaciones consulares con Sudáfrica en 1973 y que era muy activo al nivel internacional en el tema referente a la condena contra el régimen del apartheid; Perú, que mantuvo un bajo nivel de relaciones durante el período del aislamiento de Sudáfrica; Uruguay, que nunca mantuvo ningún tipo de relaciones oficiales, pero sí algún tipo de comercio con Sudáfrica; y Argentina, que rompería relaciones diplomáticas en 1986 (durante el régimen militar argentino las relaciones políticas bilaterales eran buenas,

¹²⁵ Roelofse-Campbell, Z., *Misperceived Neighbours: South Africa and Latin America*, en Venter, A. (ed.), "Foreign Policy Issues in a Democratic South Africa", Johannesburg, PWPA, 1993, pp. 105-119.

¹²⁶ Roelofse-Campbell, Z., *op. cit.*, 1993, pp. 112-113.

incluso se había recibido algún tipo de apoyo sudafricano durante la guerra de las Malvinas).

Brasil, sería un caso diferente, que no cuadraría dentro de ninguno de los grupos antes mencionados. Brasil sería uno de los primeros países que públicamente se declararía contrario a las políticas implantadas por el apartheid en Sudáfrica, pero que abogaría por una estricta política de no-intervención en los asuntos internos sudafricanos. Además el gobierno brasileño mantendría excelentes relaciones comerciales con Sudáfrica, siendo el socio comercial latinoamericano más importante para este país¹²⁷.

Con el cambio político en Sudáfrica vino una inmediata normalización de las relaciones con la mayoría de los países latinoamericanos. Con la llegada al poder del gobierno encabezado por el ANC, se abrieron embajadas sudafricanas en la mayoría de los países latinoamericanos y se establecieron programas de colaboración bilateral, los cuales eran prácticamente inexistentes en el pasado. Además de la apertura de las relaciones con Cuba, como se reseñó anteriormente, se estableció con este país toda una gama de cooperación bilateral, tanto técnica como política, que sería la más amplia entre las establecidas con cualquier país de la región latinoamericana.

El cambio en Sudáfrica posibilitaría también que se estableciesen perspectivas más favorables para las relaciones atlánticas, de acuerdo a la estructuración de relaciones más amplias entre Sudáfrica y sus vecinos latinoamericanos del Atlántico¹²⁸.

4.6. Relaciones Bilaterales con el Medio Oriente.

Similarmente al estado de las relaciones con Latinoamérica, la Sudáfrica del apartheid casi no mantuvo relaciones directas y abiertas con los países árabes y del Medio Oriente, con la excepción de Israel y el Líbano¹²⁹. Esto no significó que no se estableciesen algunos tipos de relaciones encubiertas con alguno de ellos. Sin embargo, dejando fuera cualquier tipo de contactos secretos u no oficiales, los países árabes y del Medio Oriente generalmente adoptaron una política sumamente crítica hacia el régimen del apartheid, e incluso apoyaron política y

¹²⁷ Roelofse-Campbell, Z., *op. cit.*, pp. 108-109.

¹²⁸ Roelofse-Campbell, Z. *op. cit.*, pp. 117.

¹²⁹ En este acápite se abarcará el área al Este de Suez hasta Irán, excluyéndose a Turquía. Para los propósitos de del presente análisis los países del Magreb del Norte de África también serán incluidos.

materialmente a los movimientos de liberación dentro de Sudáfrica¹³⁰.

Israel y el régimen del apartheid tenían un nivel de relaciones bilaterales profundo y de larga data, se remontaban a 1953, cuando el primer jefe de Gobierno Sudafricano visitara Israel de manera oficial.

Sudáfrica e Israel mantendrían una enorme cooperación bilateral, principalmente en el campo militar e incluso nuclear¹³¹. Sin embargo, las relaciones bilaterales, especialmente por parte de Israel, estuvieron sujetas a ciertas contradicciones en la década de los 80: Israel no deseaba enfriar sus relaciones con África al asociarse muy abiertamente con Sudáfrica, no obstante, una gran variedad de vínculos formales, informales y abiertos persistieron.

Con la llegada del nuevo gobierno, las relaciones con Israel se mantuvieron a un nivel menos cordial que en el pasado, disminuyendo los contactos gubernamentales, y decreciendo el comercio bilateral, al decaer la importancia del mercado sudafricano para la industria militar israelí.

Dadas las tradicionalmente buenas relaciones entre el ANC y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP),

¹³⁰ Consultar: Dadoo, Y., *Relations with the Middle East and the Arab World*, en Carlsnaes, W. y Muller, M. E. (eds.), "Change and South African External Relations", Halfway House, London, 1996.

parecía que se afectaría el perfil de las relaciones bilaterales israelo-sudafricanas de manera radical, sin embargo el gobierno del ANC desde que asumiría el poder, a pesar que reconocería al Estado Palestino, declararía que este reconocimiento no estaba movido por matices ideológicos, lo cual efectivamente implicaba un intento por no afectar las relaciones con Israel.

En 1954, el Líbano se convirtió en el segundo país de la región en establecer relaciones diplomáticas con Sudáfrica, con el objetivo declarado del gobierno libanés de "salvaguardar los viejos vínculos con la comunidad libanesa residente en Sudáfrica"¹³². En la década de los 70, sin embargo, las relaciones bilaterales tuvieron un enfriamiento gradual, que finalmente fueron cortados de manera formal, por recomendación de la Liga Árabe, aunque se mantuvieron ciertos vínculos, principalmente comerciales, a pesar de las sanciones internacionales impuestas a Sudáfrica.

Sudáfrica e Irán, en la época del Sha, habían forjado toda una serie de vínculos, incluidas las relaciones diplomáticas. Como en Israel, las políticas del Sha,

¹³¹ Cockram, G. M., *Vorster's Foreign Policy*, Academica, Pretoria, 1970, pp. 55-62. Reiss, M., *Bridled Ambitions, Why Countries Constrain their Nuclear Capabilities*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, 1995, pp. 25-26.

¹³² Dadoo, Y., *op. cit.*, 1996.

anticomunistas y pro-occidentales, jugaron un importante papel en el desarrollo de excelentes relaciones con Sudáfrica. Hasta el derrocamiento del Sha, en 1979, el 90 por ciento de las importaciones de petróleo de Sudáfrica provenían de Irán. Sin embargo, con el cambio político en Irán, las relaciones bilaterales dieron un vuelco drástico, pasando casi a cero.

Con el inicio de los cambios políticos en Sudafrica en la década de los 90, se iniciaría un proceso de acercamiento gradual de la región hacia Sudáfrica, en 1991 se establecerían relaciones diplomáticas con Marruecos y en 1993 con Argelia, Egipto, Sudán, Túnez y Bahrain.

Con la transición sudafricana se produciría la verdadera transformación profunda de las relaciones de Sudáfrica con el Medio Oriente y los países árabes. El apoyo brindado por estos países a los movimientos antiapartheid en el pasado, y los vínculos religiosos entre Sudáfrica y la región, además de un influyente segmento (musulmán) dentro del nuevo gobierno, posibilitaría que el Medio Oriente y los países árabes pasasen a ser uno de los principales socios de Sudáfrica en el contexto internacional¹³³.

¹³³ Dadoo, Y., *op. cit.*, 1996.

Ya en 1994, se había establecido vínculos diplomáticos directos con Irán, Jordania, Líbano, Libia, Emiratos Árabes Unidos y Qatar, mientras que se establecían relaciones formales de comercio con Omán. Durante el 95 se culminaría el proceso de total restablecimiento de relaciones diplomáticas con los Estados de la región, al formalizarse las relaciones diplomáticas con Irak, Arabia Saudita, Palestina y Mauritania.

Existiría a partir de entonces una amplia variedad de relaciones entre Sudáfrica y los Estados árabes del Magred y del Medio Oriente. Muchas de las relaciones formales serían de tipo contencioso, como con Marruecos, en temas de derechos humanos y autodeterminación, mientras que otras, como con Libia, Sudán, Irak e Irán, complicarían el nivel de las relaciones de Sudáfrica con los Estados Unidos.

4.7. Sudáfrica y Asia del Este.

Las relaciones sudafricanas con el este de Asia habían estado siempre dominadas por el comercio¹³⁴. Lo cual se aplica fundamentalmente a las relaciones bilaterales con

¹³⁴ Carin, X., *Economic Relations Between Japan and South Africa*, The South African Journal of International Affairs (SAJIA), 2 (1), 1994, pp. 21-36.

países como Japón y Singapur. La India representaría un caso especial, al igual que las dos Chinas.

Japón en el pasado había instituido algunas sanciones hacia el régimen del apartheid, aunque como regla general Japón aplicaría una política que tenía como principio la separación de la economía de la política, lo cual posibilitaría el mantenimiento de un excelente nivel de relaciones comerciales entre ambos Estados. En 1988 y en 1989 Japón era el mayor socio comercial de Sudáfrica, mientras que Sudáfrica era el mayor socio comercial africano para Japón, con un comercio en ambas vías de billones de dólares¹³⁵. Las sanciones hacia el régimen de Pretoria sólo habían impuesto una barrera psicológica para una mayor expansión del comercio nipo-sudafricano.

En una fecha tan temprana como 1991, Japón levantaría todas las restricciones para el comercio con Sudáfrica, con la excepción de las referidas al comercio de armas y para a venta de equipo de cómputo a la policía y a las fuerzas de defensa sudafricanas¹³⁶.

Con la toma de posesión del nuevo gobierno, se levantarían todas las restricciones comerciales hacia Sudáfrica. También se incrementaría la inversión de capitales de

¹³⁵ Sono, T., *Japan and Africa: The Evolution and Nature of Political, Economic and Human Bonds, 1543-1993*, HSRC, Pretoria, 1993, pp. 311-347.

firmas japonesas en el país como consecuencia de la campaña de promoción realizada por el nuevo gobierno para atraer capitales al país. Se diseñarían políticas e incentivos para "dirigir la inversión japonesa hacia los objetivos económicos de Sudáfrica y de la región"¹³⁷. Sin embargo, pese a que el comercio y la inversión habían aumentado, estas aún no alcanzarían los niveles esperados por el gobierno sudafricano. El Presidente Mandela, durante su visita a Japón declararía la necesidad de superar por parte de los japoneses cierta caución económica, parecía que el paradigma aplicado en el pasado de política separada de economía seguía todavía siendo aplicado en cierto sentido¹³⁸.

Las relaciones de Sudáfrica con Pakistán, Bangladesh, Sri Lanka, India, Malasia, Singapur, y Brunei eran poco cordiales durante el período del apartheid, por no decir inexistentes.

La India, por sólo citar un ejemplo, fue muy activa entre los países que buscaban un cambio político para Sudáfrica, condenando al régimen sudafricano ante cada foro

¹³⁶ Carin, X. *op. cit.*, 1994, pp. 32.

¹³⁷ Carin, X., *op. cit.*, pp. 35.

¹³⁸ Custy, M. C. y Van Wyk, J.J., *Seikei Bunri, Apartheid: An Analysis of the Japanese-South African Relationship 1985-1991*, *Politikon* 21 (2), 1994, pp. 64-69.

internacional¹³⁹. Hay que recordar que en Sudáfrica vivía una importante población de origen indio, quienes eran casi tan discriminados como la población negra sudafricana. Pero, con el cambio político en Sudáfrica, no sólo desapareció el principal obstáculo para el establecimiento de relaciones cordiales entre ambos países, sino que ascendió al poder en Sudáfrica un grupo político, como el ANC, que poseía una militancia de origen indio bien representada. Finalmente, la India que ya desde 1991 había levantado las sanciones contra Sudáfrica, en consonancia con los demás Estados miembros de la Commonwealth, establecería relaciones diplomáticas plenas con el gobierno de Mandela.

Después de la transición, Sudáfrica también establecería relaciones diplomáticas plenas con la mayoría de los países de Asia del este, incluyéndose a Corea del Sur, Malasia, Pakistán, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.

Las dos Chinas serían un caso especial. Durante el sistema político del apartheid, Sudáfrica sólo mantenía relaciones diplomáticas formales con Taiwán, como dos Estados aislados del sistema internacional, ambos países habían construido a lo largo de los años una fuerte y variada relación

¹³⁹ Lyon, P., *South Africa and the Asian Commonwealth*, The South African Journal of International Affairs (SAJIA) 2 (1), 1994, pp. 62-72.

bilateral¹⁴⁰. Sin embargo, con la República Popular China (RPC), las relaciones diplomáticas eran inexistentes, sólo manteniéndose algunos lazos de tipo cultural.

Con la caída del apartheid, se iniciaría un proceso de acercamiento bilateral entre Sudáfrica y la RPC, que estaría afectado por la insistencia de Pekín de que Sudáfrica debía tomar una decisión entre el mantenimiento de relaciones diplomáticas con Taiwán o con la RPC: ningún estado según la percepción del gobierno comunista chino podía mantener relaciones diplomáticas con ambos Estados. Esta situación generaría un amplio debate dentro del gobierno sudafricano¹⁴¹.

4.8. Relaciones con Europa Oriental.

Europa Central y del Este puede ser agrupada en términos de la presente clasificación a 27 países, donde se incluyen todos los países de la ex Unión Soviética, de Europa Central y Oriental. Todos estos Estados tenían un denominador común: una historia de dominación ruso / soviética y un pasado de dominio comunista. Esta sería la

¹⁴⁰ Ver: Geldenhuys, D., *South Africa and the China Question: A Case for Dual Recognition*, Working Paper No. 6, East Asia Project, Department of International Relations, University of Witwatersrand, 1995.

clave de las relaciones de Sudáfrica con la región hasta 1989¹⁴². El régimen del apartheid era vehementemente anticomunista, lo que significaría que no existiera ningún tipo de relaciones oficiales, aunque un pequeño volumen de comercio se mantendría con algunos países del bloque¹⁴³. Los países de la región eran percibidos como los mayores enemigos del régimen sudafricano, lo que se reflejaba en las fuertes críticas en foros internacionales hacia el apartheid y en el activo apoyo prestado por estos países a los movimientos de liberación nacional en Sudáfrica y en el sur de África en general.

Durante la década de los noventa, con el cambio político en el ex bloque soviético, y el inicio de las negociaciones para el desmantelamiento del apartheid en Sudáfrica, se iniciaría un proceso de restablecimiento entre el Estado sudafricano y la región, por lo que cuando se instauró el gobierno de Mandela, ya existían relaciones bilaterales formales con casi todos los Estados del área. Sin embargo, Europa Central y del Este no sería una región prioritaria para la nueva política exterior sudafricana¹⁴⁴.

¹⁴¹ Breytenbach, W., *The Chinese Dilemma: Dual Recognition is the Ultimate Solution*, The South African Journal of International Affairs (SAJIA) 2 (1), 1994, pp. 50-61.

¹⁴² Consultar: Pienaar, S., *Relations with Central and Eastern Europe*, en Carlsnaes, W. y Muller, M (eds.), "Change and South African External Relations", London, Halfway House, 1996.

¹⁴³ Geldenhuys, D., *op. cit.*, 1989, pp. 283.

4.9. Relaciones Bilaterales con Australia y Nueva Zelanda.

Las relaciones entre Sudáfrica y Australia y Nueva Zelanda se habían originado debido a la membresía común a la Commonwealth. Sin embargo, Australia y Nueva Zelanda se contarían entre los países que se sumaron tempranamente a las condenas internacionales contra el gobierno del apartheid.

Hasta el inicio de las transformaciones democráticas en Sudáfrica, las relaciones bilaterales sólo se habían mantenido sobre vínculos culturales y en particulares encuentros de tipo deportivo (principalmente de cricket y rugby), los cuales se cortarían casi totalmente en la década de los ochenta.

Con la restauración de la democracia en Sudáfrica, se restaurarían los vínculos diplomáticos con ambos Estados, además de reiniciarse la celebración de encuentros deportivos y culturales.

4.9. Relaciones con Organizaciones Regionales.

Para los propósitos de la presente discusión, las organizaciones regionales que se incluirán en este epígrafe

¹⁴⁴ Ver: Pienaar, S., *op. cit.*, 1996.

serán la Comunidad para el Desarrollo del Sur de África (SADC), la Organización para la Unidad Africana (OUA), y la Commonwealth.

Para 1990, Sudáfrica había perdido su membresía dentro de las organizaciones a las que había pertenecido (como la Commonwealth) o se había visto excluida de los organismos regionales que habían sido creados entre 1949 hasta esa fecha. Sólo permanecía como miembro de una o dos organizaciones de carácter eminentemente económico y no político, como la Unión Aduanera del Sur de África (SACU), las cuales controlaba¹⁴⁵.

4.9.1. La Comunidad para el Desarrollo del Sur de África (SADC).

En el período que conducía a las primeras elecciones democráticas de Sudáfrica en abril de 1994, había altas expectativas en algunos en cuanto a la entrada del país en organizaciones regionales, lo cual sería un acontecimiento catalítico importante que conduciría a un proceso a futuro de cooperación regional e integración. Los escépticos, por otra parte, señalaban que la preocupación con problemas domésticos conduciría a dejar a un lado los temas

regionales por un gobierno sudafricano democrático y a ningún esfuerzo serio para contribuir a un programa regional. Examinando la escena después del período de gobierno de Mandela, es evidente que ni unas ni otras de estas expectativas se han cumplido. No hubo un gran salto hacia una región integrada, pero tampoco Sudáfrica dio la espalda a la región. Por el contrario, el gobierno de Mandela, tomó importantes pasos en tratar de mejorar y ampliar los lazos de la nueva Sudáfrica con la región africana meridional. Dos hechos importantes señalaron desde un inicio la voluntad de ampliar la cooperación con la zona vecina: la adhesión en agosto de 1994 al tratado de la Comunidad Africana Meridional para el Desarrollo (SADC), y el lanzamiento en noviembre de 1994 de las negociaciones para un acuerdo africano meridional revisado de la Unión Aduanera (SACU).

SADC, originalmente formada como una alianza contra la Sudáfrica del apartheid¹⁴⁶, había dado la bienvenida a la nueva Sudáfrica el 24 de agosto de 1994¹⁴⁷. Con las transformaciones democráticas en Sudáfrica, el país había pasado de ser el "enemigo" para convertirse en la "gran

¹⁴⁵ Geldenhuys, D., *op. cit.*, 1990, pp. 184.

¹⁴⁶ Mills, G., Begg, A. y Van Nieuwkerk, A. (eds.), *South Africa in the Global Economy*, SAIIA, Johannesburg, 1995, pp. 199-279.

¹⁴⁷ Hamil, J. y Spence, J., *op. cit.*, 1994, pp. 124.

esperanza" del sur de África. Sin embargo, Sudáfrica sería por mucho el miembro más poderoso de la organización, lo que generaba temor entre sus co-miembros.

Por ello, el gobierno de Sudáfrica pondría un énfasis repetido en señalar que no se jugaría un papel hegemónico en la región ni dentro de SADC, y que ciertamente consideraría a la región de África Meridional como el área primaria de la política exterior del país¹⁴⁸.

Inicialmente, el ingreso de Sudáfrica dentro de SADC, generaría una gran expectación en el sentido de que el país podría actuar como el "motor" del crecimiento económico regional, estimulando el desarrollo a través de todo el sur de África¹⁴⁹. En este sentido se esperaba que la infraestructura que proveería SADC podría ser instrumental para el logro de este objetivo.

Por otra parte, resultaba evidente que el nuevo gobierno tendría las manos llenas en tratar de lidiar con los retos políticos y sociales internos y con la reconstrucción económica, lo cual imposibilitaría el cumplimiento cabal de las promesas sudafricanas que pronosticaban un compromiso total de Sudáfrica con la región, aunque esto no

¹⁴⁸ Hamil, J. y Spence, J., *op. cit.*, pp. 125.

¹⁴⁹ Hamil, J. y Spence, J., *op. cit.*, pp. 126.

significaba que esta percepción opacase el optimismo hacia las buenas intenciones de la nueva Sudáfrica.

Además, el nuevo gobierno señalaría que SADC sería un organismo clave en la nueva política de seguridad nacional sudafricana, al convertirse en un factor de estabilidad y cohesión regional, lo cual posibilitaría el abandono de una estrategia militar de seguridad hacia los países vecinos, sustituyéndose por una estrategia de fomento del desarrollo económico regional.

4.9.2. La Organización para la Unidad Africana (OUA).

Cuando la OUA fue creada en 1963, Sudáfrica no sólo fue excluida de su membresía, sino que también sería excluida de todo un número de instituciones africanas de las cuales había sido un miembro activo, al ser estas absorbidas por la nueva organización panafricana.

La OUA, pese a ser un organismo inefectivo en muchas áreas, si jugaría un papel primordial en las luchas de liberación sudafricanas en contra del sistema político del apartheid, tanto por el apoyo financiero brindado a los movimientos antiapartheid en Sudáfrica, tanto como por la campaña

política en contra del régimen llevado a cabo en foros internacionales por el organismo¹⁵⁰.

Con el cambio político en Sudáfrica vendría su inmediata admisión al foro de la OUA en mayo de 1994 como su miembro 53. Asumiendo su asiento por primera vez el 13 de junio de 1994 en la 30 Conferencia Anual de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA en Túnez, lo cual sería la culminación de una larga lucha contra el colonialismo y el dominio blanco sudafricano, pero que a su vez significaría que la OUA perdería su principal temática unificadora.

El nuevo gobierno se declararía orgulloso del retorno del país a la "familia africana", y constantemente enfatizaría su gratitud hacia la OUA y el continente.

La OUA enfrentaba un sinnúmero de retos en el continente, y la Sudáfrica deseaba asumir un papel de liderazgo en la búsqueda de soluciones a estos retos, lo cual se reflejaría en el activo accionar de Sudáfrica en este foro.

¹⁵⁰ Hamil, J. y Spence, J., *op. cit.*, pp. 117.

4.9.3. Sudáfrica y la Commonwealth.

Sudáfrica había abandonado a la Commonwealth en 1961 debido a la abierta oposición del organismo a las políticas aplicadas por el gobierno de minoría blanca en Sudáfrica.

Con el desmantelamiento del apartheid, el país se reintegraría como miembro pleno de la organización el 20 de julio de 1994¹⁵¹.

En el momento de la reinserción de Sudáfrica a la Commonwealth, esta se encontraba en un proceso de rediseño de su papel en las relaciones de la post guerra fría, por lo que la readmisión de Sudáfrica le brindaba a la organización un cierto grado de liderazgo y de entusiasmo que podía rejuvenecerla. Por otra parte, para Sudáfrica, la Commonwealth le proveía una conexión con los tres principales bloques comerciales del mundo: el este de Asia, la Cuenca del Pacífico, y la Conferencia de Cooperación Económica Asia-Pacífico¹⁵². También la Commonwealth le ofrecía a Sudáfrica la posibilidad de ampliar su marco de acción como representante de los países del sur, actuando

¹⁵¹ Anyaoku, E., *The Commonwealth and South Africa: Restoring a Relationship*, en *South African Journal of International Affairs (SAJIA)* 1(1), 1993, pp. 62-81.

¹⁵² Lyon, P., *op. cit.*, 1994, pp. 69

como puente entre los Estados miembros ricos y pobres de la organización¹⁵³.

4.10. Las relaciones de Sudáfrica con Organizaciones Internacionales Globales.

En este epígrafe se incluirá en la categoría de organizaciones a las Naciones Unidas (ONU) y sus agencias especializadas, también como a todo un número de organismos intergubernamentales fuera del sistema de la ONU.

En el momento en que la ONU y muchas de sus agencias especializadas fueron creadas, Sudáfrica era un miembro pleno de la comunidad internacional de naciones. Con la ascensión del gobierno del Partido Nacional en Sudáfrica, el país fue gradualmente expulsado o suspendido de la mayoría de estas instituciones¹⁵⁴. Desde 1976, a raíz de la matanza de Soweto y la muerte de Steve Biko, se aprobarían varias resoluciones por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que aislarían totalmente al estado del apartheid de casi todos los organismos multilaterales de las Naciones Unidas¹⁵⁵.

¹⁵³ Hamil, J. y Spence, J., *op. cit.*, pp. 114-115.

¹⁵⁴ Muller, M. *op. cit.*, 1976, pp. 140-147.

¹⁵⁵ Ver *Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU* (418 (1977), 435 (1978), 569(1985), 591(1996),

Para 1990, de toda la familia de la ONU, Sudáfrica sólo participaba como miembro de sólo algunas organizaciones, el GATT, el Banco Mundial, y el FMI (aunque este último había denegado el acceso de Sudáfrica a cualquier préstamo)¹⁵⁶.

La Sudáfrica del apartheid se había convertido en el tema de numerosas resoluciones que pasaban cada año en la Asamblea General de la ONU (en la cual no podía participar desde 1974), cada una de las cuales condenaban al régimen político del apartheid y establecían toda una serie de sanciones contra el país.

Este ambiente negativo hacia la Sudáfrica del apartheid en la ONU, y en otros foros internacionales produciría una reacción en el gobierno sudafricano que públicamente se expresaría a favor de las relaciones bilaterales, en rechazo de las multilaterales¹⁵⁷.

Uno de los cambios más radicales de las relaciones exteriores de la nueva Sudáfrica ocurrirían en este sentido: con la democratización se produciría un retorno triunfante de Sudáfrica a los organismos internacionales de nivel global, mientras que el nuevo gobierno adoptaría un fuerte énfasis "multilateral" en sus relaciones exteriores.

¹⁵⁶ Desde 1970, Sudáfrica había sido excluida incluso de participar en la Asamblea General de las Naciones Unidas; reconociendo la Asamblea en 1973 al ANC y al PAC como "los auténticos representantes de la gran mayoría del pueblo sudafricano. Ver: Stultz, Newel M., *The Evolution of the U.N. Antiapartheid Regime*, Human Rights Quarterly, 13, Fall 1991, pp.18-19.

¹⁵⁷ Muller, M., *op. cit.*, 1996, pp. 138.

Pero lo cierto era que Sudáfrica no tenía prácticamente ninguna tradición o experiencia en la diplomacia multilateral, exceptuando la traída por algunos cuadros del ANC- y aún esta experiencia derivaba de un movimiento de liberación nacional y no del desempeño de una diplomacia convencional. Pero este reto era particularmente importante, debido a que el multilateralismo sería posiblemente el componente clave de la nueva agenda de política exterior del nuevo gobierno. En el encuentro ministerial del Movimiento de Países no Alineados en Colombia, Nzo comprometió a Sudáfrica a "involucrarse en la creación de un sistema de seguridad social global que sería creado y operado mediante el multilateralismo"¹⁵⁸.

Como consecuencia, Sudáfrica sería un activo participante en numerosos foros internacionales, mientras que importantes instituciones internacionales abrirían misiones en Sudáfrica.

¹⁵⁸ Ver: Cilliers, J., *An Emerging South African Foreign Policy Identity?*. Institute of Security Studies, Occasional Paper No. 39-April 1999.

4.10.1. Relaciones de Sudáfrica con el Movimiento de Países no Alineados (NOAL).

Sudáfrica se incorporaría a NOAL, como su Estado miembro número 109, el 31 de marzo de 1994 durante la Reunión Ministerial de NOAL celebrada en el Cairo, Egipto. Este acontecimiento marcaría un hito importante en la historia de NOAL y en el fin de la guerra fría¹⁵⁹.

Con el paso de los años, el movimiento había ganado una seria reputación en su lucha contra el colonialismo y el neocolonialismo, el imperialismo, el racismo, el apartheid y otras formas de dominación y hegemonía. En 1992, el movimiento había iniciado una reformulación de sus objetivos con el propósito de enfocarse más en la esfera económica de la política internacional, aunque para muchos el NOAL para 1994 era considerada como una organización anacrónica en un mundopost guerra fría¹⁶⁰.

El nuevo gobierno sudafricano se identificaría con la nueva política impulsada por el NOAL de buscar un sistema económico internacional más justo. Pronto la nueva Sudáfrica dejaría bien sentado que uno de sus objetivos prioritarios en política exterior sería el involucramiento

¹⁵⁹ Hamil y Spence, *op. cit.*, 1994, pp. 110-126.

dentro de instituciones como el NOAL, donde Sudáfrica se convertiría en un de los líderes del movimiento, llegando incluso a ocupar la Presidencia del Movimiento¹⁶¹.

¹⁶⁰ Singh, S.K., *Non Alignment: Past, Present and Future*, The South African Journal of International Affairs (SAJIA) 1(1), pp. 23-24.

¹⁶¹ Hamil y Spence, *op. cit.*, 1994, pp. 115.

Conclusiones.

- Considero probada la hipótesis planteada en la presente investigación que señala que la nueva Sudáfrica durante el gobierno del ANC, encabezado por el Presidente Nelson Mandela, modificó radicalmente su esquema de seguridad nacional, pasando de uno defensivo a uno cooperativo bajo el esquema de una política de seguridad integradora, lo que posibilitó que el país se integrase exitosamente en el sistema de relaciones internacionales después de décadas de aislamiento internacional, convirtiéndose en una influyente potencia regional africana.
- La evolución del concepto de seguridad causado por la transformación del orden internacional en los 90, mostraría una ruptura definitiva de la definición anterior de la guerra fría. Esto tendría una influencia decisiva en la elaboración de una nueva agenda de seguridad nacional sudafricana post apartheid.
- Sudáfrica adoptaría una nueva concepción de seguridad de tipo cooperativa que no consideraba que el mantenimiento de la seguridad sólo podía ser obtenido desde una concepción Estado-Céntrica, competitiva y de poder. Este acercamiento integrador de la seguridad, difundiría poder a través del sistema de seguridad desde el individuo, a

través de sociedad civil, del gobierno sudafricano y de las organizaciones y de los mecanismos regionales africanos e internacionales, sería la base de la nueva política sudafricana nacional de seguridad.

- Los objetivos de la nueva política de la seguridad nacional no se justificarían sobre la única base de la necesidad de defender el país contra la agresión externa y el mantenimiento de la estabilidad interna.
- Los temas de seguridad prioritarios para el nuevo gobierno comenzarían a girar alrededor de nuevos temas que en pasado se habían considerado en la categoría de política de nivel inferior y de agendas domésticas, más que de temas de seguridad transnacional.
- Específicamente en la dimensión militar de la seguridad se adoptaría un concepto de defensa no provocativa (NPD), ajustado para satisfacer la situación de la seguridad de la región y apoyado en medidas de construcción de la confianza, que formaría un componente de apoyo sano de la seguridad integradora, dentro de una nueva política de seguridad nacional.
- Una amplia integración, basada en los intereses comunes de los países del SADC, formaría un eje principal de la agenda de seguridad nacional sudafricana hacia la región del sur de África, donde la competitividad sostenida de

la economía sudafricana en la economía global debía sostener el resto de los temas estratégicos, y debía ser el foco primario del esfuerzo regional.

- La estrategia de seguridad militar estipularía la introducción del control civil sobre las fuerzas armadas, que dio como resultado el establecimiento de una Secretaría de la Defensa. Esta nueva estrategia consideraría que el papel del ejército dentro del diseño del nuevo esquema de seguridad debía ser reducido.
- El esquema de defensa sudafricano con el gobierno de Mandela sería eminentemente defensivo, donde entre los compromisos militares de Sudáfrica sólo se incluirían operaciones de paz y de ayuda humanitaria dentro del marco de las Naciones Unidas, la OAU y de SADC. Aunque el alcance de estas operaciones de paz en el continente serían muy cuestionadas.
- La industria militar de Sudáfrica, la más importante dentro del continente y un eje clave en el esquema de seguridad nacional durante el apartheid, enfrentaría un desafío enorme con la transición democrática, al perder importancia estratégica según el nuevo diseño de seguridad. Evidentemente se reestructuraría el ramo, pero que dados los problemas económicos del país, seguiría

siendo un componente fundamental para la economía nacional.

- Con el nuevo gobierno de Mandela, se transformarían radicalmente las relaciones exteriores sudafricanas. El país se reintegraría como miembro pleno del sistema internacional. Con el desmantelamiento político del apartheid y la conformación de un gobierno democrático, el país tenía la posibilidad de escoger entre un número de orientaciones en el diseño de una nueva política exterior, con una posición muy activa y cooperativa en el contexto internacional. Bajo este enfoque Sudáfrica dejaba atrás la "diplomacia del aislamiento", para reasumir su lugar en el sistema internacional como potencia media que se convertiría en un participante activo y decisivo dentro de su contexto regional, en el contexto africano e internacional en general.
- En contraste con la Sudáfrica del apartheid, donde las políticas de seguridad nacional eran formuladas exclusivamente por el Estado, en la Sudáfrica democrática la política exterior se diseñaría y ejecutaría de una manera más abierta.
- Con la transición sudafricana se produciría una verdadera transformación profunda de las relaciones bilaterales y multilaterales de Sudáfrica. El país restablecería

relaciones diplomáticas y de cooperación con la mayoría de los países de la región, de África y del mundo; mientras que se produciría un retorno triunfante de Sudáfrica a los organismos internacionales regionales y globales, mientras que el nuevo gobierno le otorgaría una gran prioridad a lo "multilateral" en sus relaciones exteriores.

Bibliografía.

African National Congress, *Foreign Policy Perspective in a Democratic South Africa*, ANC, Pretoria, 1994.

Andersen, R. C., *Staffing and Training the SA Army of the Future*, *African Security Review*, Vol. 6, no. 3, 1997.

Anyaoku, E., *The Commonwealth and South Africa: Restoring a Relationship*, *South African Journal of International Affairs (SAJIA)* 1(1), 1993.

Aron, R., *Paix et Guerres entre les Nations*, Calmann-Levy, Paris, 1968.

Barber, J., *South Africa Foreign Policy 1945-70*, Oxford University Press, Oxford, 1975.

Barber, J. y Barratt, J., *South Africa's Foreign Policy, The Seat for Status and Security, 1948-88*, Cambridge Studies, London, 1991.

Barnaby, F., *The Automated Battlefield*, Garden Press, London, 1986. Batchelor, P., *South Africa: An Irresponsible Arms Trader?*, *Global Dialogue*, No.4.2, August 1999.

Benjamin, L. y Gregory, C. (eds.), *Southern Africa at the Cross Road?*, Justified Press, Rivonia, 1992.

Booth, K., *Security and Emancipation*, *Review of International Studies*, 17(4), October 1991.

Breytenbach, W., *The Chinese Dilemma: Dual Recognition is the Ultimate Solution*, *The South African Journal of International Affairs (SAJIA)* 2 (1), 1994.

Bulger, P., *Armcor stripped of powers*, *The Star*, Johannesburg, 31 August 1995.

Brummer, S., *Revealed: Where South Africa Can Sell Arms*, *Mail & Guardian*, Johannesburg, 28 July to 3 August 1995.

Buzan, B., *People, States And Fear*, Harvester Wheatsheaf, London, 1991.

Buzan, B., *Rethinking Security after the Cold War*, *Co-operation and Conflict*, 32(1), March 1997.

Carin, X., *Economic Relations Between Japan and South Africa*, *The South African Journal of International Affairs (SAJIA)*, 2 (1), 1994.

Carlsnaes, W. y Muller, M.E. (eds.), *Change and South African External Relations*, Halfway House, London, 1996.

Chan, S., *Exporting Apartheid, Foreign Policies in Southern Africa: 1978-1988*, MacMillan Publishers, London, 1990.

Crawford, N. C., *South Africa's New Foreign and Military Policy: Opportunities and Constraints*, *Africa Today*, January 1, 1995.

Centre for Southern African Studies (CSAS), *Report on Immigrants, Refugees, and Displaced People*, University of the Western Cape, Bellville, 1995.

Cilliers, J., *Towards a South African Policy on Preventive Diplomacy and Peace Support Operations*, African Security Review, Vol. 4, No. 2, 1994.

Cilliers, J., *The Security Agencies and the South African Constitution*, Institute for Defence Policy, Occasional Paper No. 3, March 1996.

Cilliers, J., *Towards a South African Conventional Arms Trade Policy*, Institute for Defence Policy, Pretoria, 1997.

Cilliers, J., *An Emerging South African Foreign Policy Identity?*, Institute of Security Studies, Occasional Paper No.39, April 1999.

Cockram, G.M., *Vorster's Foreign Policy*, Academica, Pretoria, 1970.

Cornwell, R., *Democratisation and Security in Africa*, African Security Review, Vol.6, No 5, 1997.

Custy, M.C. y Van Wyk, J., *Seikei Bunri, Apartheid: An Analysis of the Japanese-South African Relationship 1985-1991*, *Politikon* 21 (2), 1994.

Department of Defence, *White Paper on Defence: Defence in a Democracy*, Department of Defence, Pretoria, May 1996.

De Villiers, G.D., et.al., *South Africa's Water Resources and the Lesotho Highlands Water Scheme: A Partial Solution to the Country's Water Problems*, *International Journal of Water Resources Development*, 12(1), 1996.

Dougherty, J.E. y Pfaltzgraff, R., *Contending Theories of International Relations*, 2nd Edition, Harper and Row, New York, 1981.

Esterhuysen, P.D. y Leistner, E. (eds), *South Africa in Subequatorial Africa: Economic Integration, A factual Survey*, Africa Institute of South Africa, Pretoria, 1994.

Evans, G., *Continuity and Change in South Africa's Present and Future Foreign Policy*, SAIA, Johannesburg, 1994.

Faure, M. y Lane, J.E. (eds.), *South Africa, Designing New Political Institutions*, Sage Publications, London, 1996.

Geldenhuis, D., *The Diplomacy of Isolation: South Africa's Foreign Policy Making*, Macmillan, Johannesburg, 1984.

Geldenhuis, D., *The International Community and South Africa: Penetration, Intervention and Isolation*, en *International Affairs Bulletin*, Vol.12, No.1, 1988.

Geldenhuis, D., *Isolated States: A Comparative Analysis*, Jonathan Ball, Johannesburg, 1990.

Geldenhuis, D., *South Africa and the China Question: A Case for Dual Recognition*, Working Paper No. 6, East Asia Project, Department of International Relations, University of Witwatersrand, 1995.

Gervais, M., y Roussel, S., *De la Sécurité de l'Etat a Celle de l 'individu: L'évolution du Concept de Sécurité au Canada (1990-1996)*, *Revue Etudes Internationales*, 29(1), Institut Quebecois des Hautes Etudes Internationales, Presses universitaires de Laval, Quebec, March 1998.

Grundy, K.W., *Confrontation and Accommodations in Southern Africa, The Limits of Independence*, University of California Press, Los Angeles, 1973.

Hall, S., *Europe's Other Self*, *Marxism Today*, August 1991.

Harris, L., *Financing Post Apartheid South Africa, Theoretical Aspects*, SOAS, University of London, 1994.

Imrie, J. y Young, T., *South Africa and Botswana: Case of Destabilisation?*, *International Affairs Bulletin*, Vol.4, No.1, 1990.

Jaster, R.S., *The Defence of White Power: South African Foreign Policy Under Pressure*, Macmillan, London, 1988.

Joseph, J. A., *United States - South Africa Relations*, *African Security Review*, Vol. 6, No. 3, 1997.

Koetje, F., *South African National Security Policy: An International Relations Perspective*, ISS, Pretoria, 1998.

Kuzwayo Advocae, J., *Developing Mechanisms for Civilian Oversight Over the Armed Forces*, *African Security Review*, Vol.8, No. 5, 1999.

Landsberg, C. y De Coning, C., *From "Tar Baby" to Transitions: Four Decades of US Foreign Policy Toward South Africa*, International Relation Series, Policy: Issues and Actors 8 (6), Centre for Policy Studies, Johannesburg, 1995

Leistner, E., *Southern Crucible, South Africa: Future World in Microcosm*, African Institute of South Africa, Pretoria, 1980.

Le Roux, L., *Defining Defence Requirements: Force Design Considerations for the South African National Defence Force*, African Security Review, Vol.8, No. 5, 1999.

Lyon, P., *South Africa and the Asian Commonwealth*, The South African Journal of International Affairs (SAJIA), 2 (1), 1994.

Malan, M., *Keeping the Peace in the Neighbourhood and Abroad: Lessons for South Africa from the Russian Experience?*, African Security Review Vol.7, No. 3, 1998.

Manby, B., *South Africa: The Impact of Sanctions*, *Journal of International Affairs*, 46, No.1, Summer 1992.

Mandela, N., *South Africa's Future Foreign Policy*, *Foreign Affairs*, Vol. 72, No.5, November/December 1993.

Mansergh, N., *Documents and Speeches on Commonwealth Affairs, 1952-1962*, Oxford University Press, London, 1963.

Massie, R.K., *Loosing the Bonds: The United States and South Africa*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

Masiza, Z., *Silent Citizenry: Public Participation and Foreign Policy Making*, Centre for Policy Studies, Policy Brief 15, September 1999.

Mills, G., *South Africa and Africa: Regional Integration a Security Cooperation*, *African Security Review*, Vol. 4, No. 2, 1994.

Mills, G. (ed.), *From Pariah to Participant: South Africa's Evolving Foreign Relations, 1990-1994*, SAIIA, Johannesburg, 1995.

Mills, G., Begg, A. y Van Nieuwkerk, A. (eds.), *South Africa in the Global Economy*, SAIIA, Johannesburg, 1995.

Morgenthau, J., *In Defence of the National Interest*, Knopf, New York, 1951.

Morgenthau, J., *Politics among Nations*, 5Th ed. Knopf, New York, 1973.

Nolutshungu, S.C., *South Africa in Africa: A Study of Ideology and Foreign Policy*, Manchester University Press, Manchester, 1975.

Ohlson, T. y Stedman, S.J., *The New Its Not Yet Born: Conflict Resolution in Southern Africa*, The Brookings Institution, Washington D.C, 1994.

O'Meara, D., *Forty Lost Years: The Apartheid State and The Politics Of The National Party, 1948-1994*, Ohio University Press, Athens, 1996.

Pinheiro Guimaraes, S., *South Africa and Brazil: Risks and Opportunities in the Turmoil of Globalisation*, IPRI, Brasilia, 1996.

Ramano, G., *The South African Army Concept for Providing Combat-Ready Forces*, *African Security Review*, Vol.8, No. 5, 1999.

Rohan, R., *Sting Removed from the Tail of Armscor*, City Press, Johannesburg, 3 September 1995.

Reitzes, M. y Landsberg, C., *Pretoria's Hobbesians and the Aliens: Challenges for Development, Human Rights and Security*, paper presented at the International Organisation for Migration, Symposium on Migration Management and Policy Objectives for South Africa, Pretoria, 1995.

Reiss, M., *Bridled Ambitions, Why Countries Constrain their Nuclear Capabilities*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, 1995.

Roseneau, J. N., *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, Princeton, 1990.

Seegers, A., *The Military and the Making of Modern South Africa*, St. Martin Press, New York, 1996.

Selebi, J., *Building Collaborative Security in Southern Africa*, ISS, Hanns Seidel Foundation, Pretoria, 1999.

Shelton, G., *South African Arms Sales to the Middle East - Promoting Peace or Fuelling the Arms Race?*, IGD Occasional Paper No 18, 1998.

Shelton, G., *South Africa's Arms Industry: Exports Will Determine the Future*, Global Dialogue, Vol. 4.2, August 1999.

Schlemmer, C. y Van Vuuren, D., *Policy Options for a New South Africa*, Human Sciences Research Council, Pretoria, 1991.

Singh, S.K., *Non Alignment: Past, Present and Future*, The South African Journal of International Affairs (SAJIA) 1(1), 1993.

Sono, T., *Japan and Africa, The Evolution and Nature of Political, Economic and Human Bonds: 1543-1993*, HSRC, Pretoria, 1993.

South African Yearbook of International Law, vol. 9, University of South Africa and VerLoren, Pretoria, 1994.

Southern African Perspectives, University of Western Cape, Working Paper Series 46, July 1995.

Stultz, Newel M., *The Evolution of the U.N. Antiapartheid Regime*, *Human Rights Quarterly*, 13, Fall 1991.

Swilling, M. (ed.), *Views on The South African State*, Human Sciences Research Council, Pretoria, 1990. Spence, J.E., *Republic under Pressure: A Study of South Africa's Foreign Policy*, Royal Institute of International Affairs, London, 1965.

The Economist, *South Africa: Good Neighbour*, *The Economist*, August 13, 1994.

The Constitution of the Republic of South Africa,
Government of the Republic of South Africa, 1996.

Vale, P., *South Africa as a Pariah International State,*
International Affairs Bulletin, 1(3), 1977.

Vale, P., y Ungar, S.J., *South Africa: Why Constructive
Engagement Failed,* *Foreign Affairs* 64, Winter 1985-86.

Van Aardt, M., *In Search of a More Adequate Concept of
Security for Southern Africa,* *The South African Journal of
International Affairs (SAJIA)* 1(1), 1994.

Van Stade, L. B., *Rationalization in the SANDF: The Next
Challenge,* *African Security Review*, Vol. 6 No 2, 1997.

Van Vuren, D.J., Wiehahn, N. E., y Rhodie, N. J., *South
Africa in the Nineties,* HSRC, Pretoria, 1991.

Venter, A. (ed.), *South African Government and Politics: An
Introduction to its Institutions: Processes and Policies,*
Southern, Johannesburg, 1989.