

SUDÁFRICA COMO POTENCIA EMERGENTE: SU NUEVO ROL EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La cooperación internacional ha sido uno de los principales instrumentos a través de los cuales las naciones han coordinado esfuerzos y recursos para promover el desarrollo de sus sociedades. Desde el reconocimiento de Sudáfrica como potencia emergente, este eje de la política exterior ha sido revalorizado. En este sentido, con la llegada a la presidencia de Jacob Zuma en 2009 la cooperación se ha orientado hacia un “enfoque de asociación”, para hacer de Sudáfrica un “socio de desarrollo” en el continente, suplantando la tradicional noción de “donante”. Uno de los mayores logros a este respecto ha sido la creación de la Agencia Sudafricana de Asociación para el Desarrollo (SADPA), cuyo objetivo es lograr un más profundo impacto de la cooperación en la región.

**POR JOSEFINA GARCÍA* Y
MARÍA CECILIA GINÉS****

La cooperación internacional ha sido uno de los principales instrumentos a través de los cuales las naciones han coordinado esfuerzos y recursos para promover el desarrollo de sus sociedades. Recientemente, y de manera más marcada a partir de la declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)¹, el papel de la cooperación internacional ha adquirido creciente relevancia. Asimismo, a la ayuda brindada por los donantes

tradicionales se han sumado nuevos actores como las potencias emergentes, que le han dado un nuevo impulso y han reconfigurado la arquitectura de cooperación en el mundo. La RSA no se ha quedado al margen de esta tendencia, en lo que refiere a su preponderante rol como donante en el continente africano. No obstante, la cooperación sudafricana hacia la región dista de ser un fenómeno reciente: está presente hace décadas y se ha reavivado desde el fin del régimen del apartheid con la llegada al poder del Congreso Nacional Africano (ANC, por sus siglas en inglés). Las presidencias que se sucedieron a partir de 1994 – Mandela, Mbeki, Motlanthe y Zuma – han dado prima-

cia al mejoramiento de la imagen de Sudáfrica en la región y en el mundo. Uno de los instrumentos que ha servido a este propósito ha sido el mayor involucramiento en el continente a partir de la implementación de políticas de cooperación, tanto a nivel bilateral como multilateral.

En este marco, la llegada de Jacob Zuma a la presidencia en mayo de 2009 coincide con un momento en que Sudáfrica se posiciona como potencia emergente en el sistema internacional. Su posición geopolítica estratégica y su posesión de recursos naturales han sido factores que contribuyeron a que actualmente se encuentre dentro de las veinte economías más importantes del

* Traductora de inglés. Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Miembro del Programa de Estudios África-América Latina (PEALA/PRECSUR, UNR).

** Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales (UNR). Miembro del Programa de Estudios África-América Latina (PEALA, UNR).

1- Metas adoptadas en la Cumbre del Milenio, por los miembros de Naciones Unidas (NU) en septiembre del año 2000.

mundo. En el continente africano aparece como una potencia regional ampliamente reconocida, con un grado relativo de estabilidad política y económica; esta nueva situación de potencia emergente ha atraído la atención del mundo a un continente históricamente relegado. La política exterior impulsada por el gobierno de Zuma se adapta a estas nuevas condiciones, dando lugar a decisiones basadas en realpolitik en materia del progreso nacional, a la vez que se mantienen constantes las metas idealistas sostenidas desde el fin del apartheid, como la defensa de los derechos humanos, la promoción de la democracia y la agenda africana. En función de estas características, Sudáfrica se ha configurado como un jugador de peso en el ámbito de la cooperación internacional hacia el continente.

El rol de Sudáfrica como cooperante: antecedentes

En un primer momento, Sudáfrica ha sido considerada como una receptora de ayuda internacional por sus altos índices de pobreza y su limitada capacidad para brindar servicios públicos apropiados. Antes de 1994, debido a las sanciones impuestas a ese país con motivo del apartheid, los donantes contribuían por medio de la sociedad civil, las iglesias, las organizaciones estudiantiles y el sector privado. Puesto que la asistencia económica no era significativa con respecto al resto de los recursos gubernamentales, la relación del país con los donantes era relativamente equilibrada. En este sentido, Sudáfrica siempre ha tenido un alto nivel de apropiación de los fondos recibidos, demostrado por haber tenido una mayor capacidad de injerencia en su propio proceso de desarrollo (Besharati, 2013).

A partir de 2006 comenzaron a surgir nuevas tendencias respecto a la asistencia a países de ingresos medios, sugiriéndose que sus gobiernos debían hacerse cargo de sus propios sectores carenciados e incluso asistir a otros países más débiles. Así, Sudáfrica,



con su status de potencia emergente ha comenzado a mostrar cambios en su comportamiento respecto a la ayuda oficial al desarrollo y gradualmente ha ido ofreciendo más asistencia a las naciones menos favorecidas.

Cabe señalar que durante los años del apartheid, Sudáfrica ya extendía su asistencia hacia otros países del continente africano, por ejemplo, con el Economic Cooperation Promotion Loan Fund, organismo creado en 1968 que proporcionaba ayuda financiera a los países en vías de desarrollo para ganar su apoyo político, especialmente en las Naciones Unidas. Esta estrategia fue exitosa con países como Zaire, Malawi, Costa de Marfil, Comoras, Gabón, Guinea Ecuatorial, Suazilandia y Lesoto. No obstante las intenciones del régimen de segregación racial, el organismo contribuyó a causas útiles para el desarrollo en África (Besharati, 2013).

De todos modos, fue a partir del advenimiento de la democracia y especialmente desde 1994, que el rol de Sudáfrica ha ido adquiriendo un carácter de donante cada vez mayor. Nelson Mandela comenzó con los grandes esfuerzos por recuperar la imagen de su país, soportar los daños causados y crear un

ambiente de confianza y cooperación en su relación con los países vecinos. Para ello, se propuso como objetivo de su política exterior promocionar el desarrollo y la estabilidad en el continente, proveyendo ayuda de emergencia, entrenamiento y asistencia técnica. Una de las primeras acciones fue perdonar las deudas que le debían Suazilandia, Mozambique y

Namibia; y convertir el aparato militar sud-africano para ser utilizado como fuerza de mantenimiento de la paz en Burundi, la República Democrática del Congo (RDC), la República Centroafricana, Darfur, Comoras, Liberia, Costa de Marfil y Sudán del Sur.

Se estima que Sudáfrica destina entre el 0.7% y el 1% de su Ingreso Nacional Bruto a la cooperación al desarrollo, lo cual la ubica al mismo nivel que los donantes tradicionales, en términos relativos (como se cita en Besharati, 2013)². Desde 1994, dicho país empezó a incrementar consistentemente sus aportes a las agencias de desarrollo de las NU y está dentro de los veinte mayores colaboradores con las fuerzas de paz de dicha organización. Además, ha prestado su apoyo a los procesos electorales, a la consolidación institucional y a la reconstrucción y el desarrollo luego de los conflictos. Sumado a esto, se promovieron las negociaciones presidenciales y una serie de Comisiones Conjuntas Bilaterales de Coordinación entre Sudáfrica y otros estados africanos, que implicaban el involucramiento del Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación (DIRCO), otros departamentos nacionales e incluso provinciales y locales – como el Departamento de Justicia,

Se estima que Sudáfrica brinda entre el 0.7% y el 1% de su Ingreso Nacional Bruto a la cooperación al desarrollo, lo cual la ubica al mismo nivel que los donantes tradicionales, en términos relativos.

2- Existe debate acerca de qué se contabiliza como cooperación y qué no. Por ejemplo, las transferencias de la Unión Aduanera de África Austral (SACU, por sus siglas en inglés) no deberían contemplarse en esta categoría según la metodología de la OCDE.

Policía, Ciencia y Tecnología, y el Public Administration Leadership and Management Academy (PALAMA).

Finalmente, Sudáfrica también se destaca como impulsora de iniciativas de cooperación a través de:

- El Banco de Desarrollo de Sudáfrica (DBSA): provee préstamos a los sectores públicos de los países vecinos para apoyar el desarrollo de PyMEs, la agricultura, la minería, el agua, la energía, el transporte y la infraestructura social.

- El Fondo de Cooperación Internacional y Renacimiento Africano (ARF): fue instituido en 2001 en reemplazo de la Economic Cooperation Promotion Loan Fund con el objetivo de fomentar asociaciones, la solidaridad y el apoyo al fortalecimiento económico de África.

- La Unión Aduanera de África Austral (SACU): fue establecida en 1969 en reemplazo del Acuerdo de Unión Aduanera entre Sudáfrica, Botsuana, Namibia, Lesoto y Suazilandia. La Unión posee un sistema común de tarifas aduaneras y de reparto de los ingresos, cuyo fin es redistribuir los mismos para compensar la supremacía económica de Sudáfrica en la región.

- La Unión Africana (UA), concretamente por medio de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), cuyas acciones se dirigen hacia los desafíos críticos del continente como la pobreza, el subdesarrollo y la marginalización internacional.

A través de su participación en distintas instituciones, Sudáfrica busca ser un socio

para el desarrollo más que un donante neto. Esto le abre al país la posibilidad de extender su poder blando hacia el continente y difundir sus normas y valores sobre la democracia y el buen gobierno.

Iniciativas de cooperación durante el gobierno de Zuma

En años recientes, los desembolsos destinados a la cooperación por parte del gobierno sudafricano se han incrementado de forma sostenida. El ARF ha llegado a contribuir con montos anuales de entre 45 y 75 millones de dólares (Tjonneland, 2013). Las



iniciativas abarcan diversas temáticas como: la asistencia humanitaria, el entrenamiento diplomático de oficiales y funcionarios públicos extranjeros, elecciones, proyectos socioeconómicos, consolidación de la paz, talleres de capacitación e intercambio de información, desarrollo de infraestructura y actividades comerciales (Lucey y O'Riordan, 2014).

En cuanto a los países en donde se realizan las acciones de cooperación, se pueden destacar: Botsuana, Burkina Faso, Burundi,

Costa de Marfil, Etiopía, Kenia, Malí, Mozambique, Namibia, la RDC, Senegal, Sudán, Sudán del Sur, Sierra Leona, Tanzania y Zambia, algunos de los cuales son Estados que debieron llevar a cabo elecciones luego de situaciones conflictivas, por lo cual requerían especial atención (Tjonneland, 2013).

Un dato interesante es el relativo a la cooperación trilateral³ con un tercer país, lo cual generalmente implica la combinación de financiamiento con recursos técnicos. Esta característica presente en el ARF le brinda a Sudáfrica una ventaja en tanto puede resul-

tar un importante socio para los donantes tradicionales (Correa, 2012). Los casos más distinguidos de este tipo de cooperación fueron el financiamiento de proyectos de salud en Sierra Leona con médicos cubanos y proyectos en países que debían abocarse a la reconstrucción post-conflicto como la RDC (junto con el Departamento Internacional de Desarrollo del Reino Unido), Ruanda (junto con Suecia) y Sudán (junto con Noruega)

(Tjonneland, 2013).

Todos los proyectos implementados por Sudáfrica, si bien han gozado de gran efectividad, tienen algunos aspectos que podrían ser mejorados. Es con este espíritu que durante la gestión de Zuma se ha impulsado una nueva aproximación en la configuración de los proyectos de cooperación a partir de la creación de una agencia sudafricana para el desarrollo. El objetivo de este cambio es fomentar un modelo de asociación en donde

3- De acuerdo con Ayllón Pino (2009) "consiste en aquella cooperación técnica entre dos o más países en desarrollo (PED) que es apoyada financieramente por donantes del Norte u organismos internacionales." Esta definición puede completarse con la de la Secretaría General Iberoamericana (2010), que incorpora la posibilidad de que el país que otorgue asistencia técnica o financiera al proyecto de cooperación sea a su vez un país en desarrollo (Cooperación Sur-Sur-Sur). La cooperación triangular no representa todavía una modalidad consolidada en la arquitectura global de la cooperación, si bien está siendo utilizada en la práctica por los PED como palanca de apoyo e impulso a la Cooperación Sur-Sur. Esto se debe a que sus características integran los elementos que identifican a esta última –horizontalidad, consenso y equidad–, pero avanzando un paso gracias a su articulación con la tradicional Cooperación Norte-Sur.

los roles de donante y receptor sean permeables a una lógica de desarrollo entre pares.

La Agencia Sudafricana de Asociación para el Desarrollo (SADPA)

En la 52ª Conferencia del ANC, realizada en Polokwane en diciembre de 2007, se debatió la necesidad de establecer una agencia de cooperación internacional sudafricana. A esto siguió un periodo de investigación y consulta con diferentes sectores de la sociedad (académico, gubernamental, empresarial, etc.) para definir la forma que tomaría la agencia. Este proyecto, que en la actualidad se encuentra cerca de su completa puesta en funcionamiento luego de ciertos retrasos⁴, colocará a Sudáfrica a la par de otras potencias emergentes que también cuentan con agencias de cooperación, como Brasil y China.

El Plan Estratégico 2014-2017 publicado por el DIRCO señala entre sus políticas planificadas el establecimiento de la SADPA, cuya propuesta fue aprobada por el Gabinete del país en diciembre de 2009. Se proyecta una agencia que funcione como un componente gubernamental en el marco del DIRCO, encargada de gestionar, coordinar y facilitar todo programa y proyecto oficial de cooperación sudafricana en el exterior. La misma contará con un personal relativamente pequeño, compuesto por diplomáticos y expertos técnicos en gestión de proyectos internacionales, y tendrá un presupuesto anual proyectado de 500 millones de Rands, equivalentes a unos 50 millones de dólares. Además, se ha propuesto el establecimiento de un nuevo Fondo de Asociación para el Desarrollo que, una vez aprobado el proyecto, reem-

A través de su participación en distintas instituciones, Sudáfrica busca ser un socio para el desarrollo más que un donante neto. Esto le permite al país extender su poder blando hacia el continente y exportar sus normas y valores sobre la democracia y el buen gobierno.



plazará al vigente ARF (Besharati, 2013).

Las motivaciones principales para establecer la agencia provienen de deficiencias que aquejan a la experiencia de Sudáfrica como donante, entre las cuales se destacan: la falta de una mejor centralización y coordinación de la ayuda al exterior y la ausencia de una contabilización oficial de los montos de cooperación brindados. En cuanto a la primera limitación, vale destacar que no sólo se implementan proyectos a través del ARF, sino que numerosos departamentos gubernamentales están involucrados en alguna forma de cooperación. Se destacan, por ejemplo, el Departamento de Defensa y el de

Educación (Besharati, 2013). Además, se observan deficiencias específicas del ARF, como la existencia de retrasos burocráticos y estructurales, la pobre coordinación y la falta de direccionamiento estratégico (Lucey y O'Riordan, 2014). En cuanto a la segunda limitación, la obtención y el registro de datos referidos a montos y destinatarios de la ayuda permitirá una mayor

sistematización de la misma a nivel global, lo cual será útil no sólo para el propio gobierno sudafricano sino también para fines analíticos acerca de la arquitectura de cooperación mundial.

La SADPA ha sido proyectada teniendo en cuenta estas deficiencias, con el objetivo de lograr un impacto más profundo de la cooperación en la región, en consonancia con los ejes de política exterior establecidos. De esta forma, Sudáfrica puede contribuir, a partir de la institucionalización de su rol como donante, al debate sobre el sistema de cooperación internacional.

Al momento de concebir la creación de la agencia, aunque se tuvieron en cuenta experiencias de otros países, se buscó definir un acercamiento propio a un modelo

de desarrollo. El país apunta a un “enfoque de asociación” en su intervención en el continente africano por medio de la cooperación (Lucey y O'Riordan, 2014), no quiere ser reconocido como “donante” sino como “socio de desarrollo”, lo cual daría cuenta de su rol de compañero en igualdad de condiciones que contribuye a mejorar el nivel de desarrollo de sus pares. Esto constituye una clara diferenciación del enfoque de los donantes tradicionales nucleados en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, que han valorado a la cooperación en términos de la relación donante-receptor. La visión sudafricana sobre cooperación se encuadra en el paradigma de Cooperación Sur-Sur y está comprometida con los principios de la eficacia de la ayuda. Vale resaltar, no obstante, que la intención de Sudáfrica con este “enfoque de asociación” no sería puramente altruista, ya que su inserción en el continente llevando a cabo proyectos de cooperación le daría la posibilidad de introducirse en nuevos mercados donde colocar productos, servicios e inversiones.

Uno de los objetivos propuestos para la configuración de la SADPA fue no tener proyectos con un patrón predefinido como los donantes tradicionales, sino promover un espíritu de apropiación nacional de la asistencia por parte del país receptor. En este sentido, la cooperación sería establecida en torno a las demandas específicas de cada país y el proyecto sería conformado a me-

4- Inicialmente la fecha de inicio de sus funciones era abril de 2013.

dida. Este abordaje se ve plasmado en parte en algunos proyectos recientes del ARF, como el financiamiento de los Servicios de Tráfico Aéreo y Navegación sudafricanos para proveer de equipamiento y entrenamiento técnico a las autoridades sudanesas, en respuesta al pedido del gobierno de Sudán de financiamiento para establecer sus sistemas de control de tránsito aéreo. Asimismo, se utilizó la experiencia científica del Consejo para la Investigación Científica e Industrial (CSIR) de Sudáfrica para que Uganda convierta los aceites esenciales recientemente descubiertos en perfumes para ser comercializados (Besharati, 2013).

En contraste con el amplio optimismo por la próxima puesta en funcionamiento de la SADPA, se escuchan también voces disonantes que expresan recaudo y aprensión en cuanto a la preparación del país para convertirse en un donante de cooperación eficiente. Se argumenta que Sudáfrica no

cuenta con ciertas ventajas comparativas con respecto a otros donantes interesados en África. Por ejemplo, aunque exista proximidad geográfica, no siempre los precios de transporte hacia diferentes partes del continente son tan económicos como se cree. Asimismo, aunque se afirme que Sudáfrica cuenta con *expertise* sobre la región no accesible a donantes occidentales, esto no se puede comprobar fehacientemente (O'Riordan, 2013). También se plantean dudas en relación a la aceptación por parte de la opinión pública sudafricana del nuevo rol del país como donante de cooperación, cuando se mantienen amplias deudas relacionadas con problemáticas sociales y económicas al interior del país.

A modo de conclusión

La reciente incorporación de potencias emergentes como donantes en la arquitectura de cooperación internacional ha traído

aparejada la posibilidad de redefinir valores y perspectivas de desarrollo. Esta tendencia apareció con fuerza en Sudáfrica a partir del fin del apartheid. Los gobiernos del ANC buscaron mejorar la imagen del país en el mundo llevando adelante diferentes políticas, entre las cuales se encuentra el énfasis otorgado al desarrollo de la región y el continente. Jacob Zuma ha seguido este lineamiento en su política exterior, lo cual se ve plasmado en las numerosas iniciativas de cooperación llevadas adelante durante su gestión. Además, se ha buscado profundizar el rol del país como donante con la institucionalización de la cooperación en la configuración de una agencia gubernamental: la SADPA. Su establecimiento ubicará a Sudáfrica al nivel de otras potencias emergentes que cuentan con instituciones similares. Aún queda por determinarse el impacto real que tendrá la agencia a partir de su efectiva puesta en funcionamiento.

BIBLIOGRAFÍA

- AYLLON PINO, Bruno (2009), *"Cooperación Sur-Sur: innovación y transformación de la cooperación internacional"*. Fundación Carolina, Madrid, España.
- BESHARATI, N. (2013), *"South African Development Partnership Agency (SADPA): Strategic Aid or Development Packages for Africa?"*. SAIIA, Research Report 12. Disponible en: <http://www.saiia.org.za/research-reports/south-african-development-partnership-agency-sadpa-strategic-aid-or-development-packages-for-africa>. Fecha de consulta: 28-05-2014.
- CORREA, G. (2012), *"Manual para facilitar el acceso a la Cooperación Internacional – Una herramienta de fortalecimiento para las organizaciones de la sociedad civil"* (4ª Edición). Disponible en: <http://www.raci.org.ar/recursos-para-ong/manual-de-cooperacion-internacional/manual-de-cooperacion-internacional-una-herramienta-de-fortalecimiento-para-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-osc/>. Fecha de consulta: 26-05-2014.
- DE KOCK, P., STURMAN, K. y TAPULA, T. (2011), *"South Africa's development partnership agency: A burden or blessing?"*. Disponible en: <http://www.saiia.org.za/opinion-analysis/south-africas-development-partnership-agency-a-burden-or-blessing>. Fecha de consulta: 26-05-2014.
- DIRCO (2012), *"Aid Disbursements under the African Renaissance and International Co-operation Fund, and the monitoring and evaluation of the related projects by the Department of International Relations and Cooperation"*. Disponible en: <http://www.dfa.gov.za/docs/2012pq/pq2150.html>. Fecha de consulta: 05-06-2014.
- DIRCO (2012), *"The African Renaissance Fund contributes to sustainable development on the Continent"*. Disponible en: <http://www.dfa.gov.za/docs/2012/arf0907.html>. Fecha de consulta: 05-06-2014.
- ELIADES, E. (2011), *"El papel asertivo de Sudáfrica como potencia regional"*. Presentación en el XII Simposio Electrónico Internacional África Una Mirada al Siglo XXI, organizado por CEID / Universidad de Externado. Disponible en: http://www.ceid.edu.ar/biblioteca/observatorio_africa/ponencia_elias_eliades_3.pdf. Fecha de consulta: 28-05-2014..
- LUCEY, A. y O'RIORDAN, A. (2014), *"South Africa and aid effectiveness – Lessons for SADPA as a development partner"*. Institute for Security Studies, Paper 252. Disponible en: <http://www.issafrica.org/uploads/Paper252.pdf>. Fecha de consulta: 31-05-2014.
- O'RIORDAN, A. (2013), *"South Africa seems woefully unprepared to be an effective donor"*. SAFPI Policy Brief No 47. Disponible en: http://www.safpi.org/sites/default/files/publications/SAFPI_Policy_Brief_47.pdf. Fecha de consulta: 05-06-2014.
- MORASSO, C. (2013), *"Los intereses de Sudáfrica como BRIC"*. En Revista Conjuntura Austral, volume 4 no 18. Disponible en: seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/download/36103/25969. Fecha de consulta: 31-05-2014.
- SEGIB (2010), *"Informe de la Cooperación Sur – Sur en Iberoamérica 2010"*. Disponible en: <http://segib.org/actividades/files/2010/12/inf-coopsur-sur-2010.pdf>. Fecha de consulta: 04-06-2014.
- THIPANYANE, T. (2011), *"South Africa's Foreign Policy under the Zuma Government"*. Africa Institute of South Africa, Policy Briefing No 64. Disponible en: <http://www.ai.org.za/wp-content/uploads/downloads/2011/12/No.-64.South-Africa%E2%80%99s-Foreign-Policy-under-the-Zuma-Government-1.pdf>. Fecha de consulta: 07-06-2014.
- TLADI, D. y VALJI, N. (2013), *"Entre el idealismo y política real de ser un poder emergente: política exterior de Sudáfrica"*. Disponible en: <http://www.opendemocracy.net/open-globalrights/nahla-valji-dire-tladi/entre-el-idealismo-y-pol%C3%ADtica-real-de-ser-un-poder-emergente>. Fecha de consulta: 28-05-2014.
- TJONNELAND, E. (2013), *"Providing development aid to Africa: comparing South Africa with China, India and Brazil"*. SAFPI Policy Brief No 25. Disponible en: http://www.safpi.org/sites/default/files/publications/SAFPI_Policy_Brief_25.pdf. Fecha de consulta: 02-06-2014.