

*Mauricio de Maria y Campos**

Sudáfrica y el BRICS: Una incorporación justificada por la economía política

SUMARIO: I. Introducción. II. Transición democrática y construcción nacional con Mandela y Mbeke. III. Evolución Económica de Sudáfrica a partir de la llegada de Mandela al poder. IV. Importancia estabilidad y desarrollo de la economía sudafricana en el nuevo contexto global. V. La nueva y activa política exterior de Sudáfrica, 2000-2010. VI. La Unión Africana y la Nueva Asociación Económica para el Desarrollo de África (NEPAD). VII. Mediación sudafricana en conflictos regionales. VIII. La política de Sudáfrica hacia el resto del mundo. IX. La agenda multilateral sudafricana. Reforma de la ONU y del Consejo de Seguridad. X. El Foro IBSA: antecedente crucial para el ingreso de Sudáfrica al BRIC. XI. Conclusiones. XII. Bibliografía.

I. Introducción

Para muchos observadores del escenario internacional la reciente incorporación de Sudáfrica con su S al Grupo de los BRIC les pareció sorprendente y en algunos casos incluso injustificada. A mí siempre me pareció inminente, más por razones políticas que por razones económicas, aunque existen también poderosas razones económicas directas e indirectas para justificar esta decisión de los 4 integrantes originales.

* Director del Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social de la Universidad Iberoamericana. Se ha desempeñado como Embajador de México en el Extranjero.

¿Por qué invitar a Sudáfrica, la 27ava economía del mundo en términos de PIB, con 49 millones de habitantes y un crecimiento modesto anual promedio del 3.5% en la última década a incorporarse a los grandes países emergentes- China, India, Brasil y Rusia? ¿En qué medida Sudáfrica puede agregar algo al papel de contrapeso que están ejerciendo los BRIC en el panorama mundial frente al tradicional G-7, encabezado por los EUA, o el llamado Grupo Occidental, incluyendo a la Unión Europea, Japón, Australia, Canadá?

Jim O'Neil, el economista de Goldman Sachs, que en 2001 acuñó el término BRIC después de realizar bastante proyectos certeros de las tendencias y expectativas de crecimiento de los mayores países emergentes, declaró que estaba anonadado por la decisión. Otros países en desarrollo como Indonesia, México, Turquía, Corea del Sur, tienen mayor importancia en términos de PIB y población. "Es difícil imaginar cómo se puede comparar Sudáfrica con estos cuatro, ni hablar de los BRIC actuales."

Otros observadores internacionales, influidos por algunos estudios recientes, algunos de ellos realizados por el mismo O'Neil, tenían expectativas de que cualquiera de 11 países de rápido crecimiento y gran población - más allá del G-7 más BRIC- incluyendo a los cuatro antes mencionados y en África a la misma Nigeria con 120 millones de habitantes y una respetable producción petrolera, pudieran incorporarse al BRIC antes que Sudáfrica - con apenas un tercio de la población y una quinta parte del PIB de Rusia, la economía más pequeña de los miembros actuales- ¿Por qué sucedió entonces como sucedió?

El concepto de BRIC surgió originalmente como un atractivo acrónimo para los medios, que reflejó la importancia económica y política creciente de ciertos países emergentes de gran territorio y población, que no tenían una apropiada presencia y poder debidamente reconocido en los foros internacionales.

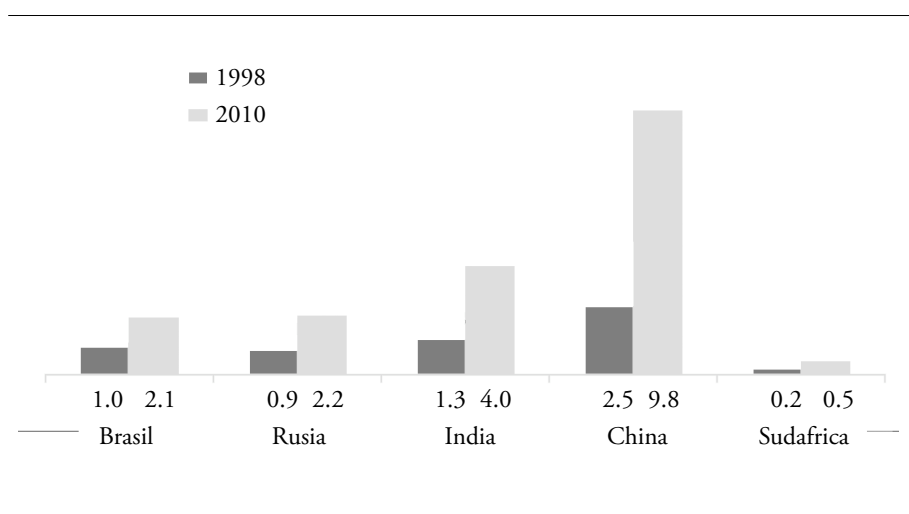
Compitió desde el principio con el concepto de G-5, término acuñado en 2005 para el grupo integrado por China, India, Brasil, México y Sudáfrica- tras la invitación formal que les hicieron a estos países los miembros del G-8 (G-7 más Rusia) para concurrir a dialogar anualmente a partir del Foro de Gleneagles en Escocia en 2004. No obstante, los 5 países participantes comprobaron pronto que la invitación no era para dialogar entre iguales. En la Cumbre de Heiligenstadt, Alemania en 2007, surgió cierto malestar entre los miembros del G-5 al ser cínicamente invitados por la Primera Ministra, Angela Merkel, a firmar acuerdos ya convenidos por el G-8 antes del diálogo, a pesar de que los 13 habían participados en las diversas consultas ministeriales previas.

Pero esas actitudes de arrogancia no arredraron al Grupo BRIC, que continuó su camino ascendente y se convirtió rápidamente en todo un éxito. Sus economías han venido creciendo tan rápidamente que ya se vaticina que en una década más pueden llegar a superar conjuntamente al G-7. Por lo pronto China ya superó a Japón en 2010 y es la segunda economía mundial en im-

portancia después de los EUA. Brasil también es clasificada entre las 5 mayores economías mundiales. Lamentablemente, México se quedó al margen del diálogo y del crecimiento con una caída estrepitosa de casi 6.5% en su PIB en 2009, debido, entre otras cosas, a la gran dependencia de la maltrecha economía de los EUA, a la ausencia de políticas contra cíclicas comparables y al temor a coordinarse más audazmente con los miembros del G-5.

El volumen de comercio entre los miembros del BRIC creció en promedio a una tasa de 28% anual entre 2001 y 2010, alcanzando ya los 230 mil millones USD el año pasado. Sus inversiones cruzadas y su cooperación en múltiples frentes también han aumentado aceleradamente.

Gráfica 1
PIB (millones de millones de dólares)



Fuentes: Reuters.

Sin embargo, no fue sino hasta 2009 que el grupo BRIC se formalizó, como consecuencia de la crisis, en su primera cumbre en Ekaterinburgo, Rusia, para configurar sus posiciones en los foros internacionales y muy en particular en la Cumbre del recién estructurado Grupo de los 20 en Londres. Ahí conforman posiciones comunes en materia de comercio internacional, reforma financiera, cooperación para el desarrollo, y otras cuestiones importantes en materia política y económica mundial. Acordaron que sólo invitarían a nuevos miembros por consenso de los 4. No fue sino hasta octubre de 2010 que decidieron invitar a Sudáfrica como miembro a partir de la Cumbre de China a fines de abril de 2011.

La invitación a Sudáfrica a formar parte del grupo tiene una lógica más política o de economía política. Desde 2009, tras del inicio de la crisis, los líderes de Brasil, China, India y Rusia subrayaron la necesidad de un mundo multipolar o policéntrico, un mundo en que los EUA no será la única superpotencia, apoyada por Europa y Japón; en que los organismos internacionales, comenzando por los de Bretton Woods -Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial reflejen el nuevo poder político y económico, el peso relativo de los países y las regiones emergentes. El continente africano, con sus 54 países no podía estar ausente.

Tabla 1
Perfil económico de los BRICS

	Brasil	Rusia	India	China	Sudáfrica
Superficie (millones de km ²)	8.5	17.0	3.3	9.6	1.2
Población (millones)	203	139	1,180	1,300	49
PIB Per cápita (dólares)	11,289	15,806	3,290	7,517	10,505
Pobreza**	26% ('08)	13.1% ('09)	25% ('07)	N/A	50% ('00)
Inflación***	4.9%	6.5%	13.1%	3.5%	5.5%
Desempleo****	7.2%	7.5%	N/A	4.1%	24.4%

** Por ciento de la población.

*** Cambio porcentual (2010 est.)

**Porcentaje del total de la fuerza laboral.

Fuente: Reuters, Ministerio de Relaciones Exteriores de China y Fondo Monetario Internacional.

Esta es una posición que Sudáfrica compartió entusiastamente desde la llegada al poder de Nelson Mandela en 1994 y particularmente de Thabo Mbeki en 1999, y la consiguiente reincorporación, tras varias décadas de justificado ostracismo de la Sudáfrica del Apartheid, de la ONU y casi todos los organismos internacionales. En este nuevo milenio, tras la recuperación de la confianza y en la imagen de sí misma en el concierto internacional, alcanzada en la última década del siglo pasado, Sudáfrica adoptó una posición cada vez más activa en los escenarios globales. La incorporación al BRIC es la mejor prueba de su exitosa transición democrática y económica internacional. Veamos cual ha sido el camino.

II. Transición democrática y construcción nacional con Mandela y Mbeki

Tras la caída del régimen del *apartheid* y las elecciones de abril de 1994, el gobierno de Nelson Mandela se caracterizó por la reconciliación nacional, la búsqueda de cohesión social y la erección de las bases de una economía moderna, factores determinantes para crear un ambiente político, económico y social favorable.

Desde 1994 se puso en marcha un Programa de Reconstrucción y Desarrollo con objeto de reformar e impulsar la educación, la salud y la vivienda y reiniciar el crecimiento mediante esquemas de estabilización económica, apertura al exterior, inversiones públicas y privadas, generación de empleos y asistencia social.

La creación y evolución relativamente exitosa de la Comisión de la Verdad y Reconciliación -presidida por el ex arzobispo Desmond Tutu- y la adopción de la nueva Constitución en mayo de 1996, fueron cruciales para la construcción de la nueva nación democrática y no racista. El Programa de Empoderamiento Negro (BEE) como proceso económico afirmativo habría de constituir más tarde un complemento simbólico importante para la incorporación de los grupos mayoritarios antes discriminados a la nueva sociedad económica.

Con el fin de asegurar la continuidad del proceso político y del Partido del Congreso Nacional Africano (CNA) en el gobierno, en diciembre de 1997 Mandela renunció a la dirigencia del mismo. El 2 de junio de 1999 se celebraron los primeros comicios legislativos y provinciales, en los cuales el CNA obtuvo 67% de los votos, con lo cual Thabo Mbeki se convirtió en el nuevo jefe de Estado de Sudáfrica. Mbeki fue reelecto en abril de 2004 para un segundo mandato de cinco años.

Desde 1994 el CNA ha sabido combinar las diferentes posiciones políticas de la población negra y en buena medida del resto de la población del país, formando junto con la Confederación Sudafricana de Trabajadores y Masas Populares (COSATU) y el Partido Comunista de Sudáfrica (SACP), impulsor de una política social progresista, una alianza político-estratégica para la instrumentación de las reformas post-Apartheid.

El 18 de diciembre de 2007, Jacob Zuma fue elegido nuevo presidente del CNA por más de dos tercios de sus miembros y, después de un periodo de transición de 5 meses en que presidió el país el vicepresidente Mothlante en medio de agudas controversias políticas, Zuma fue elegido presidente con casi 2/3 de los votos y tomó posición de inmediato en abril del 2009.

La permanencia legítima y consensuada del CNA en el poder, a través de elecciones libres y transparentes en 1994, 1999, 2004 y 2009, ha sido considerada una expresión de la madurez político-social y de la solidez de las instituciones democráticas sudafricanas y un ejemplo para el continente.

III. Evolución económica de Sudáfrica a partir de la llegada de Mandela al poder

El gobierno de Mandela tuvo que adoptar una estrategia económica conservadora para facilitar la transición y recuperar a la economía tras varios años de estancamiento, caída de las inversiones públicas y privadas y ostracismo económico mundial.

El gobierno de Mbeki se inició con un cambio sustancial en la política macroeconómica, al sustituir de manera controversial en 1996 -aún siendo vicepresidente en el gabinete de Mandela- el Programa de Reconstrucción y Desarrollo (RDP) por una nueva estrategia de Crecimiento, Empleo y Redistribución (GEAR), que buscó afianzar la estabilidad pero iniciar el crecimiento.

En mayo de 2004, al iniciar su segundo periodo presidencial, Mbeki anunció la nueva Iniciativa de Crecimiento Compartido Acelerado (ASGISA, por sus siglas en inglés). Esta iniciativa previó un crecimiento anual del PIB de 4.5% de 2004 a 2009 y de 6% a partir de 2010; así como la reducción del desempleo en 50% para el año 2014. Lo primero se ha logrado, aunque la crisis del 2009 golpeó duramente a Sudáfrica; los problemas del desempleo y la inequidad se han mantenido tercamente, agravados por la inmigración de casi 5 millones de personas de países africanos vecinos, particularmente de Zimbabwe y Mozambique.

Para lograr sus metas se estableció un programa de inversión de 53,000 millones de dólares en infraestructura; mayores apoyos a sectores vulnerables (manufacturas, agricultura), a sectores con alto potencial de desarrollo (turismo, energía) y a sectores y proyectos de alto impacto en el empleo en la segunda y tercera economía; promoción de la investigación científica y tecnológica, la búsqueda de nuevos y diversos acuerdos comerciales, la capacitación acelerada y el reclutamiento externo de mano de obra especializada y de profesionistas. Esta estrategia se ha mantenido en lo fundamental por parte de Zuma con algunos cambios dirigidos a acelerar el crecimiento y atender las demandas de empleo y servicios sociales.

En el aspecto social aún hay mucho por hacer respecto a la ampliación del acceso de la población a servicios básicos como vivienda, drenaje y electricidad, pues nueve de los 49 millones de sudafricanos aún no tienen este tipo de servicios. Lo mismo en la lucha contra la violencia, el crimen organizado y el VIH-sida. Pero tal vez el mayor reto sea el de la generación de empleos en una economía en la cual, no obstante los avances logrados, persisten niveles muy desiguales de desocupación entre los diversos sectores de la sociedad: 5.5% entre la población blanca, 10 a 12% entre los mestizos y 35 a 40% entre la población negra representante del 80% del país.

IV Importancia estabilidad y desarrollo de la economía sudafricana en el nuevo contexto global

Evolución reciente, sectorial y macroeconómica

Sudáfrica cuenta con las mayores reservas del mundo de oro (35%), manganeso (80%), cromo (68%), metales del grupo del platino (56%), vanadio (45%) y silicatos de aluminio (37%), y es uno de los países líderes en la producción de muchos otros minerales. Excepto por el petróleo y el gas, Sudáfrica es autosuficiente respecto de los minerales necesarios para la industria moderna. La mayor parte de la producción minera se exporta, lo que convierte a Sudáfrica en el principal exportador de platino vermiculita (97%), vanadio (76%) y numerosos minerales más. Oro, platino, diamantes y carbón forman casi 90% de sus exportaciones. También es un gran productor y exportador metalúrgico.

La minería y la agricultura no son ya la base de la economía de Sudáfrica. Hoy, la industria (alimentos y bebidas, a automóviles y autopartes; electrónica e informática, etc.) y los servicios financieros y turísticos son los sectores más importantes; cada uno contribuye al PIB con más del doble que la minería. Sin embargo, la riqueza mineral del país es de vital importancia, ya que hasta 2008 generaba 30% del ingreso de divisas.

Los sectores industrial y financiero están apoyados por sistemas de telecomunicaciones modernos, plantas generadoras de electricidad y las mejores redes viales, ferroviarias y aéreas del continente. El sector bancario, uno de los más sofisticados de África, es punta de lanza de las crecientes inversiones y exportaciones de Sudáfrica en la región.

Sudáfrica contribuye con la tercera parte del PIB de África y con casi la mitad de las exportaciones, según el Banco Mundial. Es el segundo país del continente, después de Botsuana (sólo 2 millones de habitantes), con mayor competitividad y atractivo para la inversión.

El alto índice de criminalidad y la insuficiencia de recursos humanos calificados son los principales obstáculos que afronta para atraer mayores flujos de inversión extranjera directa. Pero en años recientes con la ayuda de la India, Brasil y China ha logrado avanzar.

Después de tres décadas de aislamiento internacional, la economía de Sudáfrica es cada vez más abierta. Entre 1994 y 2010 el comercio con el resto de África creció más de 500% y sigue en ascenso. Tiene un acuerdo con la Unión Europea; ha estado negociando un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos vía SACU- que incluye a Namibia, Lesotho y Suazilandia- y otro más entre SACU y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA).

Respecto de la política cambiaria, el rand se ha recuperado desde 2002, después de una fuerte devaluación que llegó a más de 13 rands por dólar, y en los últimos años se revaluó de manera significativa. Actualmente el tipo de cambio se sitúa en torno de siete rands por dólar en promedio, gracias en buena medida a los altos precios de los minerales y a una buena política macroeconómica..

Entre los resultados positivos que el programa económico del gobierno de Thabo Mbeki generó y que Zuma ha procurado continuar destacan:

- Finanzas públicas sanas con base en una estricta disciplina fiscal.
- Captación fiscal equivalente a 23% del PIB.
- Déficit público de 1% del PIB.
- Deuda pública de 32% del PIB. Prácticamente no tiene deuda externa.
- Tasa inflacionaria de 5% en promedio en los últimos años.
- Crecimiento económico de 4.5% en 2006 y 5.9% en 2007, que bajó en 2008-9 por la caída en los precios de los minerales y la menor demanda de bienes industrializados (ej. vehículos automotrices y sus partes), pero que ya ha empezado a levantarse desde 2010.
- Sus retos principales residen en desarrollar una capacidad de ejecución del gasto, débil en parte por la falta de recursos humanos calificados, de mediano y alto nivel, y la generación de empleos.

V. La nueva y activa política exterior de Sudáfrica, 2000-2010

Desde 1994, la incorporación de Sudáfrica al concierto de las naciones fue muy dinámica; el país proyectó un papel cada vez más importante en el escenario continental e internacional, en contraste con el ostracismo de los años del *apartheid*. Nelson Mandela otorgó a la política exterior una gran importancia para promover la construcción nacional y la inserción rápida de Sudáfrica en el escenario internacional. Thabo Mbeki fue mucho más allá, buscando que Sudáfrica ocupara un papel de liderazgo político, económico y cultural en África, en las relaciones sur/sur, entre países emergentes y en el contexto multilateral. Internamente incluso fue criticado por otorgar excesivo interés personal al ámbito internacional en detrimento del nacional, que para las juventudes partidarias, sindicatos y la población de más bajos recursos no era debidamente atendida.

Después de décadas con escasísima presencia en el exterior a causa del bloqueo mundial, Sudáfrica cuenta hoy con una centena de representaciones diplomáticas y cuatro misiones permanentes ante organismos internacionales, además de 14 consulados. En el país existían en 2008 ya 115 representa-

ciones acreditadas de otros países, así como 21 oficinas de organizaciones internacionales. Con ello, Sudáfrica ocupa uno de los primeros lugares en el mundo respecto del número de representaciones diplomáticas acreditadas. Casi todas las naciones africanas se encuentran representadas en Pretoria. Pequeños países como Islandia tenían en 2008 su única embajada africana domiciliada en la capital sudafricana.

Los objetivos de la política exterior sudafricana han sido:

- Reafirmar la agenda africana de impulso al desarrollo económico del continente mediante una mayor integración regional e internacional, principalmente a través de organismos regionales y mecanismos de integración como la Unión Africana, la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (SADC) y la Unión Aduanera de África del Sur (SACU), así como mediante la Alianza para el Desarrollo Económico de África (NEPAD).
- Fortalecer los lazos de cooperación sur-sur, así como el diálogo norte-sur.
- Promover la solución pacífica de las controversias en el continente.
- Prevenir conflictos regionales y contribuir al buen funcionamiento de programas de reconstrucción y desarrollo posconflicto.
- Fomentar el desarrollo sustentable y la erradicación de la pobreza en la región.
- Consolidar y reformar las instituciones multilaterales como la ONU, e impulsar su democratización a través de una participación más activa y el ingreso como miembro permanente al Consejo de Seguridad.
- Apoyar los esfuerzos de la comunidad internacional a favor del desarme, en particular de armas de destrucción masiva y aquellas que infligen daños crueles.

La visión sudafricana se ha basado en la percepción de que el futuro del país está inextricablemente ligado al de África en el plano regional y al de los países del sur en el plano internacional para poder negociar más efectivamente con los países desarrollados. Se trata, no obstante, de una política muy pragmática que busca al mismo tiempo conciliar su liderazgo en África con el deseo de reconocimiento y respeto de los países desarrollados como líder y socio responsable en el nuevo marco político y económico global.

Por ello, Sudáfrica desplegó desde 1994 una intensa política exterior que lo llevó a fortalecer su presencia en los foros multilaterales e integrarse a los circuitos económicos de la globalización, principalmente al lado de países con un nivel de desarrollo similar. Destaca su acción en el Movimiento de Países No Alineados (NAM), el G-77 más China, la iniciativa IBSA (conformada por India, Brasil y Sudáfrica), el Foro África-China, y el G-5 entre otros. Esta activa participación ha permitido a Sudáfrica promover la cooperación sur-sur y concertar posiciones para negociaciones comerciales internacionales con las naciones desarrolladas.

En 2001, Sudáfrica fue anfitriona de la Cumbre de Durban sobre el Racismo y la Discriminación; en 2002, de la Cumbre de Desarrollo Sustentable de Johannesburgo; en agosto de 2004, de la XIV Conferencia Ministerial del Movimiento de Países No Alineados.

En 2006, Sudáfrica presidió el G-77 más China, promoviendo de manera destacada los intereses de los países en desarrollo y la cooperación sur-sur.

En 2007, por primera vez en su historia, Sudáfrica ocupó un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, donde buscó subrayar sus capacidades de liderazgo, coordinación y negociación. En 2011 lo ha vuelto a ocupar, gracias al apoyo de Brasil, China e India y Rusia.

En 2010, celebró por primera vez en el continente africano la Copa Mundial de Fútbol, poco después de que China hubiera celebrado en 2008 sus primeras olimpiadas.

VI. La Unión Africana y la Nueva Asociación Económica para el Desarrollo de África (NEPAD)

Sudáfrica se ha comprometido a trabajar a favor del desarrollo y promoción de la integración económica, política y social de los pueblos africanos. La gestión de Mbeki como primer presidente de la Unión Africana (2002-2003) fue particularmente significativa; hizo hincapié en la necesidad de avanzar en la consolidación de su infraestructura institucional y promovió la inauguración en 2004 del Parlamento Panafricano en Midrand, Sudáfrica, así como el Consejo Económico, Social y Cultural de la UA en Addis Ababa. En este proceso Sudáfrica ha sido, junto con Nigeria, Argelia y Senegal, el principal contribuyente financiero.

Al mismo tiempo lideró la creación y puesta en marcha de la Nueva Asociación Económica para el Desarrollo de África (NEPAD) y de los mecanismos que de ella se desprenden con el fin de promover el buen gobierno político y económico de las naciones de la región y mejorar su imagen internacional. Entre ellos destaca el Mecanismo Africano de Evaluación entre Pares (African Peer Review Mechanism).

Sudáfrica ha realizado destacados esfuerzos por posicionarse como portavoz del continente y promover la inclusión y ejecución de la agenda africana en distintos foros internacionales.

Resalta la participación sudafricana dentro del G-5 (junto con Brasil, China, India y México) en el diálogo establecido en las cumbres del G-8 desde Gleneagles (2005) hasta 2009, en las cuales se incorporó la agenda africana en las deliberaciones.

VII. Mediación sudafricana en conflictos regionales

El presidente Mbeki se involucró cada vez más en los conflictos que afligen a los países africanos y el Presidente Zuma ha continuado en menor medida esa labor. Lo confirmó la intensa actividad mediadora de Mbeki en las crisis en Burundi, Costa de Marfil, Sudán y República Democrática del Congo y Zimbabwe. Recientemente Zuma ha buscado, aunque sin éxito todavía, desarrollar ese papel en el conflicto de Libia.

La estrategia ha buscado privilegiar el diálogo entre las partes en conflicto, sin que quede la impresión de que se está fraguando un cambio de régimen desde el exterior, lo que podría crearle problemas de liderazgo en África y alienar las ya de por sí polarizadas posiciones entre los actores involucrados.

VIII. La política de Sudáfrica hacia el resto del mundo

La Unión Europea es el mayor socio comercial de Sudáfrica. Constituye el 30% de sus exportaciones e importaciones, su principal fuente de inversiones extranjeras y un importante donador de ayuda para el desarrollo. En 1999 se suscribió un Acuerdo de Comercio, Desarrollo y Cooperación, que entró en vigor el 1° de enero de 2000, con el que se pretende establecer un área de libre comercio para 2012.

Sudáfrica mantiene también una relación política y económica prioritaria con los Estados Unidos, que todavía en 2008 era el principal inversionista individual, el segundo socio comercial -después de Japón- y el principal donador de ayuda para el desarrollo a través de la agencia USAID en el marco de una comisión binacional. Se han realizado negociaciones para la firma de un Acuerdo de Libre Comercio entre la SACU y Estados Unidos. El proceso se encuentra detenido en cuestiones como la inversión, la legislación y los subsidios agrícolas de la potencia americana. De hecho gobierno y empresarios no veían beneficios importantes desde 1997 de un eventual acuerdo, dada la composición del comercio bilateral y los cambios que estaban ocurriendo en sus relaciones con los países emergentes, y sí -en cambio- posibles e innecesarios riesgos.

Sudáfrica es hoy el primer socio comercial de China en el continente. El intercambio bilateral equivale a 20% del comercio total de China en África. Actualmente, más de 150 compañías chinas invierten en Sudáfrica, la que a su vez ha realizado en los últimos años cerca de 250 proyectos de inversión en el país asiático.

Durante noviembre de 2006, se efectuó en Beijing el primer Foro de Cooperación África-China con la presencia de todos los líderes de los países

africanos, habiendo ocurrido la reunión preparatoria precisamente en la capital sudafricana.

IX. La agenda multilateral sudafricana. Reforma de la ONU y del Consejo de Seguridad

Los presidentes Mandela, Mbeki y Zuma han destacado, desde la reincorporación de Sudáfrica a la ONU en 1994 la necesidad de democratizar los órganos de la ONU y fortalecer la Asamblea General para superar el desequilibrio de poder y de representación entre los países y las regiones; han expresado también, junto con Brasil e India (IBSA), así como Japón y Alemania su interés en convertirse en miembros permanentes del Consejo de Seguridad, con los mismos derechos que los actuales 5 miembros permanentes.

En marzo de 2005, la Unión Africana adoptó una posición común sobre la reforma de las Naciones Unidas, conocida como el Consenso de Ezulwini, que pugna por otorgar a África dos asientos permanentes en el Consejo de Seguridad con derecho a veto, así como cinco asientos no permanentes. Sudáfrica ha logrado un apoyo casi unánime para ser el primero de los países que represente a la región.

Sudáfrica ha manifestado que África, con 53 naciones, debe estar permanentemente representada en dicho órgano. Difiere de la posición de México y los otros países del Grupo de la ONU conocido como Unidos para el Consenso de crear una tercera categoría de asientos no permanentes, con posibilidad de rotación, un mandato extendido y reelección. En su opinión, esta propuesta podría generar tensiones constantes entre países de una misma región que deseen ocupar un asiento no permanente.

X. El Foro IBSA: antecedente crucial para el ingreso de Sudáfrica al BRIC

El Foro IBSA emergió en Junio de 2003 en Brasilia con el propósito de intensificar la cooperación y los negocios entre tres países amigos, líderes de los tres continentes del mundo en desarrollo -India, Brasil y Sudáfrica- y de adoptar posturas afines en foros internacionales que les permitieran superar los retos y desafíos comunes. Se buscaba aumentar la cooperación entre los tres países de manera flexible sin un secretariado permanente. En aquellos años las diferencias tradicionales entre China y la India dificultaron el surgimiento de un foro cuatripartita.

En septiembre de 2006, durante la Reunión Cumbre de la Iniciativa IBSA que tuvo lugar en Brasilia –la primera cumbre estratégica a nivel de jefes de Estado entre estos tres países–, los presidentes de Brasil y de Sudáfrica y el primer ministro de la India acordaron profundizar los lazos de cooperación en materia energética, de transportes y comercial. Después fueron agregando otras aéreas de cooperación como la ciencia y la tecnología, el medio ambiente, y la social. IBSA tenía en 2009, 17 grupos distintos de trabajo a nivel gubernamental que intercambiaban experiencias y establecían mecanismos y acciones de cooperación de manera continua, y 7 foros de pueblo a pueblo, que anualmente se han venido reuniendo para promover relaciones y acciones de cooperación no gubernamentales entre los tres países.

Los resultados han sido variados. En ciencia y tecnología los avances han sido tal vez los más significativos, junto con la energía y el cambio climático, habiéndose establecido muchas redes y proyectos conjuntos-biocombustibles, por ejemplo. En materia de ingresos fiscales Brasil ha aprendido mucho del exitoso modelo de administración sudafricano, mientras que Sudáfrica e India han desarrollado tecnologías de la información que han ayudado a Brasil a mejorar su eficiencia en la captación fiscal. Sudáfrica ha aprendido mucho de las experiencias en materia de alimentación, salud, educación de Brasil y la India. Los tres países han homologado sus sistemas de normas en aéreas muy diversas relacionadas con estos y otros temas.

En particular, los foros de negocios han dado resultados muy positivos. Tanto empresas grandes, como asociaciones de PYMES han establecido relaciones cada vez más dinámicas que han llevado a comercio, inversión y transferencia de tecnología crecientes entre las tres naciones.

El Fondo de Ayuda al Desarrollo de IBSA ha resultado un caso inesperado de éxito. Con una pequeñísima contribución anual de un millón USD por país, el Fondo administrado por el PNUD completó en sus primeros años tres exitosos proyectos de cooperación tripartita con países de menor desarrollo: un proyecto de manejo de residuos en Haití, un desarrollo agropecuario de pequeña escala en Guinea Bissau y una clínica modelo en Cabo Verde.

Los brasileños han sido particularmente insistentes en este esquema de ingeniería y cooperación social que ha traído beneficios y visibilidad a los tres países frente al apabullante programa de ayuda chino.

Algunos críticos observaban todavía en 2009 que los logros alcanzados se habían quedado cortos frente a las expectativas, a pesar de las visitas bilaterales anuales entre sus jefes de estado y de gobierno, acompañados de sus ministros más importantes; las reuniones de parlamentarios, empresarios, académicos y miembros distinguidos de la sociedad civil.

Otros argumentaban que era difícil obtener resultados conjuntos debido a los contrastantes tamaños de la población, el grado de desarrollo de las economías y la influencia política mundial de cada uno de los tres países.

Sin embargo, IBSA emergió gradualmente como una asociación exitosa y China, ni tardo ni perezoso, no tardó en comprender la importancia de incorporar el espíritu de IBSA a su estrategia en África y a un BRIC que se estaba convirtiendo en un ente real de coordinación y cooperación de países en desarrollo para impulsar el cambio en el orden mundial.

Las relaciones entre Sudáfrica y la India se han caracterizado siempre por su solidez. A partir de su independencia, India coincidió en posiciones clave para África como el anticolonialismo, así como en la lucha contra el régimen del *apartheid* en Sudáfrica (donde el joven abogado Mahatma Gandhi participó activamente y fue acosado antes de volver a su país para luchar por su independencia). Los vínculos políticos y económicos están apoyados en una amplia comunidad india en Sudáfrica, legado de la colonización inglesa de ambas naciones. Esa comunidad se considera esencialmente sudafricana, pero está constituyendo cada vez más un puente económico con el subcontinente.

Sudáfrica y Brasil desarrollaron en los últimos ocho años una coalición estratégica que se basa en históricos lazos de amistad y cooperación. Dentro del concepto de Renacimiento Africano impulsado por el presidente Mbeki, Brasil es un socio básico al contar con la mayor población de origen africano fuera del continente.

A su vez, Brasil lleva a cabo una vigorosa política exterior hacia África, que incluye ambiciosos esquemas de cooperación y de negocios. Posee 34 embajadas en el continente. Constituye de lejos el primer socio comercial de Sudáfrica en América Latina.

Entre 2006 y 2010, el presidente Lula da Silva realizó cuando menos una gira anual al continente africano incluyendo a Sudáfrica y a muy diversos países. Mbeki y Lula se reunieron bilateralmente en 25 ocasiones entre 2006 y 2007, tanto en sus respectivos países como durante sus participaciones en reuniones internacionales. La química entre Mbeki y Lula fue clave, pero también la posición común creciente entre ambos países y los avances logrados en su cooperación en la ONU y las instituciones de Bretton Woods.

Por último debe recordarse que Sudáfrica ha procurado sumarse o coordinarse con las declaraciones del grupo BRIC en anticipación de las Cumbres del G-20.

XI. Conclusiones

Para Sudáfrica el Grupo BRIC es la voz política de los mercados emergentes. “El grupo representa las aspiraciones de los países marginados que hoy buscan su empoderamiento para proteger su espacio vital en lo político y económico, social y cultural”, me decía un embajador sudafricano recientemente.

“Estamos felices de haber sido invitados y vamos a hacer todo lo posible por llevar nuestra propia voz, pero también transmitir la de las naciones africanas tanto tiempo marginadas y ahora en proceso de creciente democratización y rápido crecimiento.”

El presidente Jacob Zuma viajó en 2010 a las capitales de los 4 países miembros para insistir en su membresía formal.

Curiosamente, fue China el país que finalmente invitó a Sudáfrica a incorporarse. La influencia China en África está creciendo rápidamente. Está consciente de la importancia del continente como potencial abastecedor de energía y otras materias primas, así como del vasto mercado de mil millones de habitantes, que se estima llegará a 1800 millones en el 2050. Tiene embajadas en 50 países e incluso oficinas de representación en los tres pequeños países que siguen reconociendo a Taiwan. Se ha convertido en el principal socio comercial y en el mayor generador de nuevas inversiones directas y de nuevos préstamos a los países del continente. El crecimiento promedio sin precedentes del 6 % anual del continente africano en la última década se ha debido en buena medida a su política de cooperación y negocios con África. Al incorporar a la principal economía africana y su principal socio comercial, estará promoviendo fuertemente su presencia en la región.

India, Brasil y en menor medida, Rusia, también tienen una presencia creciente en África y esperan que Sudáfrica se convierta en la puerta de entrada y plataforma para su comercio e inversiones y para su proselitismo en el nuevo contexto político internacional. Los 53 votos en la Asamblea de la ONU y su presencia en las instituciones de Bretton Woods seguramente les serán de utilidad. Las economías africanas, que triplicaron su PIB en la última década, aunque han partido de bases muy endebladas, en su conjunto poseen un mercado potencial similar al de Brasil o Rusia y algunas de las mayores reservas de tierras, aguas, energía y materias primas del mundo.

El gran desafío es asegurar que Sudáfrica continúe jugando el papel de liderazgo que ha desempeñado desde su transición a la democracia en 1994. El continente se encuentra dividido y desintegrado todavía en materia económica, infraestructura de comunicaciones y transportes a pesar de la políticamente activa Unión Africana y la Alianza para el Desarrollo Económico de África (NEPAD).

Sudáfrica desempeña un papel crucial en esta integración en virtud de la aureola Mandela, su vigorosa democracia e instituciones y sobre todo su peso económico, así como una gran presencia en la mayor parte del continente a través de sus grandes y modernas empresas privadas y públicas, en particular sus bancos, empresas mineras y de energía, comerciales, de telecomunicaciones, turismo y otros servicios con alto valor agregado- incluyendo a algunas de ellas asociadas con grandes consorcios extranjeros.

Su fuerza es vista, sin embargo, frecuentemente como arrogancia imperialista en muchos países y existen, no hay duda, celos y competencia sobre

todo de parte de potencias con aspiraciones de liderazgo regional como Nigeria (con petróleo y una población tres veces mayor), Angola (que ya alcanzó a Nigeria en producción petrolera y que posee grandes reservas de agua y tierras fértiles), así como de países árabes del norte de África: Egipto, Argelia y hasta 2010, Libia.

El reto de Sudáfrica es construir sobre sus fortalezas una sociedad y una economía más poderosas y lograr una mayor integración y avance continental de beneficio recíproco con el resto de las naciones del Grupo BRICS.

XII. Bibliografía

Arnold, Guy, *Africa. A Modern History*, Londres, Atlantic Books, 2007.

Bulunga, S., J. Daniel, R. Southall y J. Lichthman (eds.), *State of the Nation. South Africa 2007*, Pretoria, Sudáfrica, Human Science Research Council Press, HSRC, 2007.

Beaudet, Pierre, *Le grand debat sur l'avenir économique de l'Afrique du Sud en Indispensable Afrique. Maniere de Voir*. Le Monde Diplomatique dic. 2009-ene. 2010, Paris, Francia.

Calland, Richard, *Anatomy of South Africa*, Cape Town, Sudáfrica, Zebra Press, 2006.

Castañeda, Jorge, *The Trouble with the BRICs. Why it is too soon to give Brazil and India permanent seats in the Security Council* en Foreign Policy, 14 de Marzo de 2011. Washington, DC

De Maria y Campos, Mauricio:

- *México y el Sur del Continente Africano. Retrospectiva Sexenal* en Foro Internacional Vol. XLVIII Enero-Junio 2008; pp. 448-486, El Colegio de México, México, DF.

- *¿Qué hará México ante el nuevo amanecer económico y político de África?* Publicado individualmente en diciembre del 2008 y colectivamente en Temas del Mundo Global: Doce miradas mexicanas, Cuadernos del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, diciembre del 2010, México, DF.

- Artículos quincenales diversos sobre África, los BRIC y el panorama internacional publicados en el periódico *El Financiero*, marzo de 2002 a mayo de 2010.

Draper, Peter (ed.), *Reconfiguring the Compass: South Africa's African Trade Diplomacy*, Johannesburgo, Sudáfrica, The South African Institute for International Affairs, Jan Smuts House, 2005.

Frankel, Jeffrey, Ben Smit y Federico Sturzenegger, *South Africa: Macroeconomic Challenges after a Decade of Success*, Boston, Mass., CID Working Paper núm. 133, septiembre de 2006.

- Gibb, R., T. Hughes, G. Mills y T. Vaathoranta, *Charting a New Course. Globalization, African Recovery and the New African Initiative*, Johannesburgo, Sudáfrica, The South African Institute of International Affairs, Jan Smuts House, 2002.
- Hirsch, Alan, *Season of Hope. Economic Reform under Mandela and Mbeki*, Scotsville, Sudáfrica - Ottawa, Canadá, University of KwaZulu-Natal Press / International Development Research Center, 2005.
- Kekana, Danny, "Apartheid Restrictions on Black Business", *New Agenda, South African Journal of Social and Economic Policy*, primer trimestre de 2005, pp. 32-38, Cape Town, Sudáfrica, Institute for African Alternatives.
- Mills, Gregg, *Poverty to Prosperity. Globalization, Good Governance and African Recovery*, Cape Town, Sudáfrica, Tafelberg Publishers / SAIIA, 2002.
- OECD, *African Economic Outlooks 2005 a 2010*, París, OECD/African Development Bank.
- Rusiñol, Pere, "La ayuda fracasa, pero África despega", *El País*, lunes 3 de diciembre de 2007, pp. 32-33, Madrid, España.
- South African institute for international Affairs:
- *South African Yearbooks of International Affairs 2000-2006*, Johannesburgo, Sudáfrica,
- *South African Journal of International Affairs*, vol. 11, núm. 1, "NEPAD Special Edition", verano/otoño de 2004, Johannesburgo, Sudáfrica, South African Institute for International Affairs
- Draper, P., G. Mills, y l White, *Much a do about something? Assessing the potential of the India, Brazil, South Africa Forum*, SAIIA Report number 46. 2004, Johannesburg, Sudáfrica.
- White, Lyal, *IBSA Six Years On: Cooperation in a new Global Order*, Policy Briefing No. 8, nov. 2009, Johannesburg, Sudáfrica.
- South African Government Communications and Information System, *South African Yearbook 2006-2007*, Pretoria, Sudáfrica, 2007.
- Sparks, Allister, *Beyond the Miracle: Inside the New South Africa*, Jeppesstown, Sudáfrica, Jonathan Ball Publishers, 2003.
- York, Geoffrey, *South Africa, the unlikely new kid on the BRIC block*, The Globe and Mail, 25 de abril de 2011, Toronto, Canadá.