

## ***Seguridad en África del sur: más allá del realismo, tras el apartheid***

**Ken BOOTH y Peter VALE\***

África del sur se enfrenta, de formas novedosas y desafiantes, a la elección entre dos cursos geopolíticos (de acción), caracterizados, en un caso, por nuevas formas de comprender el futuro de las relaciones interestatales y, en el otro, por un único modo de abordar los problemas de seguridad en la región. El tradicional marco político trazado por el realismo se centra en responder a las circunstancias y a los hechos de memoria, más que abriendo interrogantes sobre esas difíciles preguntas de primer orden – ese tipo de interrogantes que da lugar a interpretaciones alternativas de la “realidad” y, en consecuencia, a nuevos resultados políticos. Por lo tanto, trataremos de demostrar que atender a las cuestiones de seguridad a través de una mirada nueva es especialmente importante en África del sur, en la medida en que los cambios acontecidos a lo largo del tiempo han abierto prometedoras vías desde las que abordar las necesidades de seguridad inmediatas y futuras de esta región históricamente trágica. Sin un discurso de seguridad nuevo y crítico, los sangrientos conflictos que protagonizaron el pasado de esta región, todavía pueden retornar y marcar su futuro.

### ***Un momento histórico determinante***

Para todo el alboroto que ha provocado la reentrada del país en la arena internacional, algunos debates en Sudáfrica han cambiado muy poco con el fin del apartheid. La seguridad es uno de ellos. Así, en noviembre de 1994, el influyente *Institute for Defence Policy* del país, “en estrecha cooperación con los ministerios de Asuntos Exteriores, Interior, Seguridad y Defensa”, convocó una mesa redonda cerrada sobre la Seguridad Fronteriza en África del sur<sup>1</sup>, formaba parte de un ritual de seguridad tan antiguo como el sistema interestatal en la región. A puerta cerrada, los representantes del gobierno deliberaron sobre temas que tocaban muy de cerca la seguridad de todos sus ciudadanos. Se dio un aspecto totalmente novedoso, por lo menos hasta ahora, pues si bien los representantes sudafricanos habían seguido su consejo en solitario, en esta ocasión formaban parte de un grupo integrado por representantes de seis países vecinos.

Hay otros síntomas de cambio pero, ¿van éstos lo suficientemente lejos y pueden ir más lejos todavía para mejorar la seguridad de toda la región? Éste es un momento histórico determinante. El tradicional enfoque “realista” de seguridad sólo ha generado tristes retornos al pasado en África del sur. En la década de 1980, por ejemplo, la profunda paranoia que padecía Sudáfrica sobre su seguridad desencadenó una campaña conocida con el término genérico de “desestabilización” que dejó más de un millón de muertos entre la gente de la región y que, se estima, costó seis billones doscientos cuarenta y dos mil millones de dólares. Esta política dejó una huella imborrable en la población de África del sur; todo esfuerzo por levantar la región estaría tocado por su destructiva herencia.

Y todavía – como el mundo sabe – África del sur ha vivido un dramático progreso durante los últimos doce meses. El fin del gobierno de minoría ha eliminado el último obstáculo que impedía a la región realizar su deseo de promover una mayor integración política y económica. Para celebrarlo, el *Secretariat of the Southern African Development Community (SADC)* inauguraba el nuevo año haciendo un llamamiento para la eliminación de los controles fronterizos en África del sur. Esto refleja una predisposición (de ánimo) diferente en las relaciones interestatales, pues nunca antes se había dado una propensión tan grande a la cooperación. Durante 1994, por ejemplo, la cooperación diplomática evitaba una crisis gubernamental en Lesotho y, dos meses más tarde, impedía cierto colapso de la supervisión electoral de la ONU en Mozambique<sup>2</sup>.

No obstante, los procesos de adaptación en la región son frágiles y las amenazas enormes. Por ejemplo, el espectro de los flujos migratorios no controlados a Sudáfrica desde diferentes puntos de la región, provoca una respuesta emocional<sup>3</sup>. Y puede que algunos lo utilizaran para debilitar el proceso de reconciliación nacional. Sólo unos días después de que el SADC pidiese el derrumbamiento de los muros de la región, el Ministerio de Interior de Sudáfrica anunciaba que entre junio y diciembre de 1994, habían sido repatriados doce mil inmigrantes ilegales<sup>4</sup>. Con la entrada del nuevo año, el *Sunday Times*, con una circulación masiva, informaba de que el “primer comando militar negro” del país estaba patrullando las fronteras de Sudáfrica y que sus esfuerzos habían salvado al gobierno de unidad nacional de la vergüenza de tener que conectar una valla eléctrica para mantener alejados a los inmigrantes<sup>5</sup>. La historia del desarrollo económico de África del sur ha sido la historia de las migraciones protagonizadas

por sus gentes. El éxito económico de Sudáfrica se debe, no en una dimensión pequeña, a las migraciones de trabajadores hacia sus tierras industriales. Esta tendencia hacia el desplazamiento se vio notablemente debilitada por la estrategia de “desestabilización” de Sudáfrica; especialmente en el caso de Mozambique, donde un número elevado de gente cruzó las fronteras del país para escapar de las atrocidades de la guerra civil. Últimamente, los migrantes han contribuido a socavar la viabilidad de los estados y de las fronteras en la región<sup>6</sup>. Esto se ha sumado a la miseria de la población de África del sur, así como a la lista de fuentes de inestabilidad.

La experiencia internacional demuestra que en el desarrollo de los movimientos migratorios transfronterizos, llega un momento en que emergen nuevas problemáticas; el tráfico de drogas y la expansión sin obstáculos de armas pequeñas, constituyen elementos centrales de una subcultura de “economía fronteriza” en África del sur. En la actualidad, parece no vislumbrarse el fin de esta dinámica, ni ningún síntoma que nos permita saber si cesarán sus repercusiones. Las implicaciones del terrible conflicto de Ruanda y la amenazadora incertidumbre en el vecino Zaire han traumatizado a la gente de Sudáfrica, como se denuncia en la prensa y allí donde se rechazan las explicaciones simplistas sobre los temas relacionados con las migraciones en la región<sup>7</sup>. En su doble versión de imán de atracción para los inmigrantes y de factor de desestabilización, el carácter geoestratégico de Sudáfrica en la región le ha otorgado un papel paradójico.

### ***Sudáfrica: país de esperanza y país hegemónico***

Los cálculos estratégicos en África del sur provenían de un conjunto convencional de elementos. El colonialismo y los nacionalistas empujaron hacia la independencia, dejando una situación en la que los estados se convertían en los primeros referentes en temas de seguridad, al mismo tiempo que era el poder militar el que creaba y sustentaba estas estructuras de poder. La distribución de poder en la región ha resultado ser muy desigual, con un único estado dominante: Sudáfrica. Sin embargo, su élite gobernante ya se sentía insegura.

No fue la falta de poder material la causa de la inseguridad de la minoría gobernante de Sudáfrica que constituía el *apartheid*. Además, para la minoría blanca la seguridad se había convertido en parte integrante de una compleja

narrativa de la Guerra Fría en la que su país figuraba como un “bastión de la civilización occidental” sitiado. Esta fue la mitología que moldeó la visión que, a principios de la década de los ochenta, situaría al poder militar sudafricano en el centro de las acciones políticas<sup>8</sup> y que permitiría, más recientemente, una estrategia de desestabilización. Pero la “seguridad nacional” que pretendían establecer no significaba nada para la mayoría de la población sudafricana, excluida de los procesos de toma de decisiones políticas. De hecho, era la *inseguridad* del Gobierno de Pretoria y su estado *apartheid* lo que, para esta mayoría, encarnaba la esperanza de una mayor seguridad; una seguridad que no resultaría del incremento de la fuerza militar estatal, sino de la voluntad de alcanzar una política democrática y no racial. Por lo tanto, la seguridad del *estado* sudafricano no era sinónimo de seguridad para toda su *población*.

Sudáfrica dominó la región siguiendo los parámetros convencionales. Como otros poderes hegemónicos de la región, Sudáfrica no tuvo que preocuparse de forma seria por el potencial militar de sus vecinos – débiles en comparación con el poder del régimen *apartheid* - pero su propia inseguridad interna afectó intensamente a los cálculos de seguridad regionales. Como consecuencia de la política de seguridad del estado *apartheid*, Sudáfrica tiene una merecida mala reputación como país vecino. La historia de la región es el resultado de promesas – muchas de ellas sudafricanas – rotas, y de empresas – una vez más, impulsadas por Sudáfrica – frustradas. El recuerdo de la firme y brutal hegemonía sudafricana en las relaciones regionales amenaza con persistir más allá del fin del *apartheid*<sup>9</sup>.

Las dinámicas de seguridad regional de África del sur no fueron las únicas durante el periodo de Guerra Fría, pero comprender sus implicaciones suele ser algo complicado para los estadistas. En este sentido, es instructivo para los generadores de opinión en la Sudáfrica actual, tomar en consideración la analogía entre las relaciones de su propio país con los que eran sus estados de primera línea, y la relación de Rusia con los países del antiguo Pacto de Varsovia. Cualquiera que sea el carácter de los gobiernos en Moscú/Pretoria, la confianza de sus vecinos en la seguridad regional exige la de Rusia/post-*apartheid*. Sudáfrica – el estado de la región con mayor potencial militar – construye esta confianza mediante la adopción de niveles de fuerza armada y doctrina militar, no valorados como intimidatorios. En este contexto, son de utilidad la teoría y la práctica de la

defensa no ofensiva y algunos en Sudáfrica no ignoran su potencial como elemento conformador de un sentido concreto de comunidad regional<sup>10</sup>.

La implementación de estas políticas será difícil en Sudáfrica en las circunstancias actuales. El gobierno de unidad nacional se enfrenta a visiones alternativas sobre el lugar que ocupa el país en el mundo y su papel en África del sur. El ANC ha emitido una política para la región que contempla a Sudáfrica más como un país triunfador en el desarrollo regional que como el excesivamente privilegiado receptor de sus frutos. Una Sudáfrica democrática debería adoptar un documento de política exterior<sup>11</sup> que renuncie explícitamente a toda ambición hegemónica. Sudáfrica debería resistir a toda presión que le inste a convertirse en “el poder regional” y, en su lugar, debería promover su participación como parte de un movimiento para crear una nueva forma de interacción económica en la región, basada en principios de interdependencia y beneficios mutuos. Esta propuesta política también contempla que Sudáfrica comparta sus recursos con la región. Sin embargo, algunos en el país se niegan a aceptar esta perspectiva, adoptando por el contrario, un enfoque de exclusión; siendo esta la razón de que la inmigración de otros africanos al país provoque esa profunda ansiedad entre amplios sectores de la población sudafricana. Estas diferencias reflejan toda una variedad de auto-imágenes de Sudáfrica y en algún caso, un completo fracaso en la consideración del alcance que la amenaza de Sudáfrica, con su tamaño y potencial, tiene sobre los países del norte.

El desarrollo de políticas de cooperación regional no ha sido más fácil, dado el grado de afianzamiento de las asunciones realistas entre la élite política tradicional. Otras voces alternativas no son tan bien acogidas institucionalmente. Todos los países de la región cuentan con centros académicos que responden, en términos generales, a los temas de seguridad regional e internacional. Sin embargo, hay desigualdades entre ellos y, es más, casi todos muestran una tendencia hacia una forma de entender la seguridad muy limitada (militar). La mayor concentración de recursos académicos está, como era previsible, en Sudáfrica. Hay dos instituciones que se dedican a cuestiones de seguridad regional. Una de ellas, el Instituto de Estudios Estratégicos de la Universidad de Pretoria, mantenía una estrecha relación con el régimen del apartheid y la otra, el Instituto para la Política de Defensa, cuya conferencia sobre la frontera de seguridad de África del sur fue mencionada en el párrafo de apertura de este artículo, está

integrado por antiguos funcionarios de las fuerzas estatales del apartheid. La exitosa influencia de este último instituto sobre los logros políticos alcanzados con la transición democrática sudafricana demuestra lo fácil que es, en términos de dinamismo para las agendas, permanecer completamente en manos de los enfoques tradicionales, así como lo rápido que aquellos con poder político confían en el canon de los axiomas realistas.

Estos axiomas han contribuido a fomentar entre algunos en Sudáfrica la decisión de vender armas, aunque este comercio genera miedos adicionales entre los vecinos del país. El tema de las armas es polémico en la medida en que incide en el núcleo del debate sobre el lugar a ocupar por Sudáfrica tanto a nivel regional como mundial. Los implicados en la lucha contra el apartheid tomaron parte de sus principales posicionamientos de algunos de los temas centrales de nuestro tiempo; la relación entre el tráfico de armas y los derechos humanos es uno de ellos. Involucrarse profundamente en las estructuras de apoyo de la ANC – y en cualquier otro lugar en la sociedad sudafricana – es algo que favorece el principio de desarme. En la 49ª Conferencia de la ANC, celebrada en Bloemfontem en diciembre de 1994, los delegados exigieron un análisis de la industria de armas de Sudáfrica. El deseo de desarme ocupa todavía una posición paralela al imperativo de generar empleo para un país en paro, así como de ayudar a desarrollar otros sectores de la economía sudafricana. Se dice cada vez más que la región es un importante mercado para la industria de armas sudafricana. Por lo tanto, las pequeñas áreas de crecimiento de la industria armamentística sudafricana, podrían estar generadas por la capacidad de exportación del país entre sus vecinos, incrementando la posibilidad de que sus habitantes se maten unos a otros<sup>12</sup>.

Expuestos a la pobreza, las presiones para una rápida reconstrucción interna del país y la necesidad de atraer capital extranjero, los nuevos líderes sudafricanos han abandonado la necesidad de explotar sus ventajas comparativas en un mundo altamente competitivo. Los años de sanciones y de amenazas a la seguridad a los que se creía enfrentado el *apartheid*, permitió el desarrollo de una eficiente industria armamentística. Ahora que el embargo comercial ha sido levantado, el gobierno sudafricano de unidad nacional parece tentado a implicarse en la venta de armas. El dilema de las armas todavía tiene que resolverse: ¿exporta Sudáfrica armas letales y emplea sus beneficios para financiar programas sociales, o adopta una política más explícitamente “moral” que quizá no genere tantas divisas, con

todo lo que ello implica para los propósitos de reconstrucción social?<sup>13</sup> Éste ha sido un mensaje habitual en el mundo de la Posguerra Fría, particularmente en Europa oriental, donde el dilema normalmente se ha resuelto a favor del crecimiento económico.

### ***Comunidad y seguridad***

Como Rusia en Europa del este, la ambigüedad sobre el futuro papel regional de Sudáfrica está alimentada por sospechas resultantes de su comportamiento en el pasado. ¿Puede un sentido de comunidad regional – la única garantía de una seguridad a largo plazo – desarrollarse en una región en la que ha habido demasiada animadversión y violencia? La respuesta a esta pregunta no puede hallarse en los axiomas del poder político de oficiales o en las líneas dominantes de los estudios estratégicos de algunos académicos. Responderla requiere una forma de aproximación diferente – lo que podría denominarse estudios de seguridad críticos – que conciba la seguridad de forma holística y contemple la seguridad regional en términos de extensión de la idea de comunidad.

Tanto la teoría como la práctica de la construcción-comunitaria son complejas. La cuestión es si la región de África del sur puede convertirse en una comunidad en algún sentido, particularmente en el sentido de “comunidad de seguridad” al que se refiere Karl Deutsch, en el que la paz es previsible entre un grupo de estados. Para Deutsch (en su pionero trabajo de hace casi cuarenta años<sup>14</sup>), una comunidad de seguridad está creada a partir de la compatibilidad mutua de valores, los fuertes lazos económicos, las expectativas sobre más transacciones y de naturaleza multifacética – sociales, políticas y culturales -, una creciente densidad de relaciones institucionalizadas, responsabilidad mutua y un comportamiento mutuamente previsible. La prueba decisiva para una comunidad de seguridad es si las unidades se ponen como objetivo unas a otras militarmente. El escenario histórico en África del sur no favorece este proceso pero, sin embargo, sigue habiendo espacios para la esperanza. Vale la pena recordar que el panorama europeo tras la Segunda Guerra Mundial era todavía más desolador y, sin embargo, fue en el que creció la comunidad europea occidental. ¿Podría emerger una comunidad regional al margen de las guerras de desestabilización en África del sur? Por supuesto, el tiempo es un antídoto necesario pero un encuentro positivo y sensible a estos nuevos enfoques podría jugar un papel importante como

catalizador. Existen indicadores esperanzadores que apuntan a que un proceso de regeneración puede estar en camino. En un gesto histórico y trascendente – tanto simbólico como práctico – el Presidente Nelson Mandela canceló la deuda que Namibia tenía pendiente con Sudáfrica<sup>15</sup>. No obstante, los gestos orientados a la reconciliación regional no contaron con un apoyo universal en Sudáfrica<sup>16</sup>.

Ambigüedades como estas sugieren por qué la conformación de una opinión pública no forma parte del potencial de la región para transformarse a sí misma en una comunidad de seguridad. La clave se encuentra en el desarrollo de una concepción de meta compartida entre los estados de la región. Para empezar, deben percibirse a sí mismos como víctimas comunes de riesgos estructurales y geográficos más que como tradicionales víctimas de agresión entre unos y otros. El desarrollo y la expansión de este propósito común exigen reforzar la influencia a lo largo de la región de los agentes con un enfoque comunitario. Si esto ocurriese, la concepción oficial de la seguridad en la región - históricamente, sólo agentes de inseguridad – tendrá que repensar sus postulados sobre el poder en el mundo de Posguerra Fría y, en particular, en África del sur tras el *apartheid*. Habrá que moverse más allá de los parámetros del realismo.

### ***Pérdida de paradigmas, ganancia de comprensión***

Las “estructuras” que rigen nuestras vidas son en última instancia teorías asentadas en el interior de nuestras cabezas. Los rasgos definitorios de la vida – democracia, vecindad, soberanía, capitalismo, apartheid, la convicción de la minoría blanca de afrontar un “ataque total” – tienen sus manifestaciones concretas pero son esencialmente ideas. Las teorías nos conforman al tiempo que nosotros conformamos las teorías. Tanto las teorías como sus manifestaciones concretas pueden modificarse, si bien no siempre con facilidad. Pensar en sentido contrario es ser un fatalista y rechazar la evidencia de la historia. Los acontecimientos en Sudáfrica en los últimos cinco años son un reproche a estos pesimistas que siempre descartan la posibilidad de un cambio progresivo.

Las “estructuras” en las que vivimos no son sólo el resultado de las teorías; los “hechos” son lo que las teorías hacen de ellos. La invitación a “contar las cosas tal cual son” parece sensata si se pretende ofrecer una apreciación “objetiva” de una situación, pero suele ser una forma cruda de realismo. Lo que el narrador



decide “ser” es el resultado final de un proceso de moldeado a través de una teoría concreta del mundo; lo cual, a su vez, dará lugar a determinadas prácticas. Tomar la aproximación del *apartheid* sudafricano a la hora de afrontar la seguridad regional, supone basarse en una comprensión limitada de los hechos y de las condiciones políticas en África del sur. Así, una lectura estrecha de miras sobre la historia del país, favoreció una “licencia estratégica” que permitió a la minoría gubernamental africana desestabilizar la región. Todo esto derivó del hecho de que generación tras generación, los jóvenes sudafricanos blancos fuesen educados bajo la teoría de que sus vecinos – y los sudafricanos negros – eran, en el mejor de los casos, inferiores a ellos y, en el peor, eran también objeto de manipulación por parte de los poderes externos<sup>17</sup>. Este etnocentrismo no es exclusivo de Sudáfrica; en todos los países de la región la enseñanza de la historia ha cumplido, casi siempre subconscientemente, toda una serie de funciones sociales y políticas. Los protagonistas del *statu quo* siempre privilegian los “hechos” convenientes y los valores de “sentido común”.

Estas cuestiones esclarecen por qué en África del sur – al igual que en otros lugares – tenemos que ser muy prudentes a la hora de intentar definir el “mundo real”. ¿Qué “mundo real” pretendemos convertir en objeto de discusión? ¿Por qué a unos hechos se les da más valor que a otros? ¿Quién controla o moldea los “hechos” dominantes? ¿Quién y qué está haciendo el trabajo político y teórico para sacar a la superficie unos hechos y no otros? En síntesis, ¿qué queremos – qué *deberíamos* – decir cuando hablamos sobre la “seguridad en África del sur”? Y, ¿cuáles son las posibilidades de desarrollar una visión compartida de “mundo real” entre los principales actores de la región?

Si África del sur optara por desarrollar una región interdependiente más que clausewitziana, una región en la que la seguridad sea el resultado de la cooperación más que del incremento de armas, la política necesitaría de un giro hacia las historias de consenso, no hacia las historias nacionalizadas. Afortunadamente, la necesidad de este cambio ha sido en parte reconocida en la nueva África del sur. Poco a poco, está empezando a cobrar importancia la idea de enseñar la historia que subraya la importancia de la cooperación regional<sup>18</sup>. El desafío es conseguir que la gente normal reconozca que comprender su pasado compartido – inclusive los momentos de destrucción – es, en parte, garantía de un futuro compartido. Este enfoque ha ofrecido mucho en otros lugares, como el contraste en el mundo post-

1945 entre Alemania y Francia, por un lado, y Grecia y Turquía, por el otro. En el primer caso hubo un intento de hacer frente a la historia, de reforzar la interacción social de las escuelas de los dos países, así como de comprender y valorar la historia del otro. En el otro caso, hubo una interacción social muy limitada, y la historia era y es aprendida a través de la entonación de canciones patrióticas<sup>19</sup>. Grecia y Turquía todavía mantienen una relación complicada, mientras que la guerra entre Alemania y Francia es hoy impensable.

La Comunidad Europea podría no haberse desarrollado si el pueblo alemán no hubiese aceptado los hechos del nazismo, y si las grandes democracias del periodo de entreguerras no hubiesen sido conscientes de su grado de contribución a los fracasos de esos años. El hecho de enfrentarse al pasado tiene un papel importante que jugar en África del sur y puede que se haya abierto una nueva ventana que permita que así ocurra de una forma creativa. La creación de una Comisión de la Verdad en Sudáfrica – un canal para entrar en el proceso de analizar los crímenes del pasado *apartheid* del país – como un mecanismo de reconciliación nacional<sup>20</sup>, puede tener efectos relevantes en la región. Puesto que los hilos de la historia de Sudáfrica están muy densamente entrelazados, la búsqueda de la “verdad” no puede terminar en las fronteras del país. Sin lugar a duda, esta búsqueda de la “verdad” puede ser profundamente incómoda para individuos y grupos más allá de las fronteras sudafricanas, como lo puede ser para los que habitan en su interior; por ejemplo, en Angola, el *apartheid* sudafricano fue firmemente apoyado por la facción de UNITA. La “verdad” no emergerá a la superficie fácilmente. La investigación de Sudáfrica quizá podría privilegiar una determinada interpretación de los hechos: la que tuvo lugar en la región en la década de 1980. No obstante, el posible descubrimiento de un pasado común hará posible que los africanos del sur hablen de forma más constructiva sobre un futuro común. Por lo tanto, el delicado proceso de curación dentro de Sudáfrica puede haber abierto oportunidades para que el resto de la población de África del sur comprenda su pasado destructivo<sup>21</sup>. Estos momentos en la historia son raros y queda por ver si esta oportunidad podrá ser contemplada. Compartir una visión sobre “el mundo real” no basta para garantizar la seguridad regional y la cooperación pero, probablemente, sea necesaria – como lo es, con un alcance todavía mayor, una visión compartida del concepto de seguridad.

Hasta finales de la Guerra Fría, *los principales analistas* de las Relaciones Internacionales no solían responder a la cuestión de “qué es la seguridad”. La atención estaba focalizada – es más, fijada – sobre los estados y la estabilidad militar. La seguridad, en otras palabras, era prácticamente sinónimo de “defensa”. Hay algunos académicos y generadores de opinión tanto en Estados Unidos como en África del sur, a los que les gustaría mantener esta asociación<sup>22</sup>. Otros son partidarios de una ampliación del concepto de seguridad – horizontal y verticalmente. Nosotros compartimos esta última posición.

Ampliar el concepto de seguridad horizontalmente significa abrir la agenda. Barry Buzan ha hecho de esta agenda una categoría, caracterizada por cinco “sectores”: política, economía, sociedad, medio ambiente, así como lo militar<sup>23</sup>. Ampliar la seguridad en este sentido no es solamente un ejercicio intelectual, implica también un cambio de perspectiva política: de una asentada en el *statu quo* a una perspectiva que concibe la seguridad como un elemento esencial de las transformaciones de nuestros tiempos. Lo cual también implica, quizá sin darse cuenta de ello, que la seguridad humana es en último término más importante que la seguridad estatal. Como resultado, esta nueva perspectiva ayuda a sacar al estado de su papel como referente primario; el estado se convierte así en el medio y no en el fin de la seguridad. Obviamente, este enfoque está en directa oposición con el tradicional pensamiento occidental sobre seguridad<sup>24</sup>.

Una agenda sobre seguridad más amplia es especialmente pertinente en África del sur. Los estados de la región no conforman esas entidades de libro tan queridas por la ciencia política. En términos generales, son entidades más jurídicas que sociales<sup>25</sup>. Aún más, no se han erigido como guardianas fiables de los intereses de toda su población. Como hemos visto, durante el *apartheid* en Sudáfrica la seguridad del estado se oponía a la seguridad humana; la “seguridad nacional” fue una contraseña para la seguridad del régimen y de su élite social. Si bien el colonialismo y el estado *apartheid* ofrecen los mejores ejemplos – casi la quintaesencia – de una visión restringida de la seguridad, los estados africanos postcoloniales tampoco han sido amigos de los intereses de seguridad de sus pueblos.

Las élites rentistas y las burocracias depredadoras han minado sistemáticamente la riqueza de estos países. Es preocupante apuntar, además, la

tenacidad con la que, en periodos de aparente cambio, se mantienen los patrones de dominación y de dependencia. Por ejemplo, los pasos hacia la reforma democrática y económica no les ha abocado necesariamente a cambiar los patrones de comportamiento existentes. En algunos países de África del sur – Zambia es un buen ejemplo<sup>26</sup> – la introducción de la democracia multipartidista y de las políticas de ajuste estructural sólo han llevado a cambiar de lugar a las élites existentes. El sistema económico internacional no ha propiciado la creación de sociedades prósperas y seguras en el África subsahariana. Sólo ha conseguido exacerbar las políticas de desesperación del África postcolonial<sup>27</sup>. Tales experiencias no generan, en cualquier lugar del continente, excesivo optimismo sobre la idea de que el fin del apartheid y los cambios que actualmente afronta África del sur, promoverán una comprensión más amplia de la seguridad entre las élites políticas y sociales; asegurando que demanden vigilancia por parte de la sociedad civil, así como la determinación de responder a preguntas incómodas.

La ampliación vertical del concepto de seguridad implica concebirla como un problema a diferentes niveles de análisis. Aquí, Barry Buzan ha guiado una vez más el camino, elaborado sobre la clásica concepción de las causas de la guerra de Kenneth Waltz<sup>28</sup>. Si la seguridad se concibe en términos de bienestar humano, entonces es necesario considerar no sólo aquellas amenazas que son relevantes a nivel del estado. Mientras la seguridad estatal ha hecho alusión, casi en términos exclusivos, a las cuestiones militares, la seguridad humana en todas sus dimensiones plantea un conjunto de cuestiones más amplio. Los derechos humanos son un ejemplo a nivel del individuo, mientras que la seguridad global plantea cuestiones que afectan, por ejemplo, al medio ambiente. Las patologías resultantes de las concepciones tradicionalistas se observan a lo largo de toda África del sur. Como consecuencia del colonialismo y del *apartheid*, la gente de la región, especialmente las mujeres y los niños, han sufrido enormes privaciones. El último Informe sobre Desarrollo Humano da fe de ello pero también este Informe, quizá con mayor impacto sobre el futuro, ofrece nuevas formas, interesantes e innovadoras, de comprender y solucionar los dilemas planteados<sup>29</sup>.

Por lo tanto, responder a la aparentemente sencilla pregunta de “qué es la seguridad” requiere de un conjunto de decisiones sobre qué se toma por interpretaciones amplias por oposición a las restringidas, así como sobre qué cuestiones políticas corresponden al *statu quo* en oposición a aquellas que

corresponderían al cambio. Sin embargo, no podemos tomar estas decisiones sin asociar la idea de seguridad a alguna entidad. Tradicionalmente, los estados han sido el referente de primer orden porque han sido conceptualizados, desde la teoría política ortodoxa, como los garantes de la seguridad de sus habitantes frente a las amenazas internas y externas. Pero como ya hemos sugerido, los estados no son las únicas entidades; hay otras alternativas que albergan en su interior a seres humanos como la nación, la etnia, los grupos de parentesco y, potencialmente, la comunidad global de la humanidad como un todo. Es necesario tomar en consideración alternativas por el terrible vacío que a menudo existe entre la complaciente teoría política y la vida real de la gente en escenarios concretos. La historia de África del sur muestra este problema con una claridad evidente. Como hemos demostrado, la seguridad para el gobierno de minoría de Sudáfrica estaba ligada a una mitología que retrata el estado como un bastión de la civilización occidental amenazado y asediado. La seguridad de este estado significaba, *ipso facto*, la inseguridad para la mayoría de su propia población, así como para sus vecinos. Por lo tanto, parece que uno de los problemas principales surge al vincular el concepto de "seguridad" exclusivamente con términos asociados al estado como "seguridad nacional" e "interés nacional" que sólo esconden los beneficios relativos a intereses sectoriales. En una cuestión de prioridades, conseguir que los tiempos cambien exigirá de especialistas en seguridad que sepan aproximarse a la cuestión. ¿A qué intereses responde la política de seguridad?

### ***¿Quién estará seguro?***

Aunque en África del sur el enfoque tradicionalista sigue teniendo una importante influencia en el tratamiento de las cuestiones de seguridad, parece haberse producido algún cambio ante la necesidad de formular una respuesta a la pregunta de "quién estará seguro", como consecuencia del fin de la Guerra Fría y del *apartheid*. En Sudáfrica se reconoce cada vez más la importancia de un enfoque de seguridad "abajo-arriba" para asegurar el éxito de la reconciliación nacional. Ha habido en toda la región un reconocimiento sobre el deseo de emplear una perspectiva regional como referente de primer orden. Los tres grupos regionales establecidos – particularmente la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (SADC, por sus siglas en inglés) – han estado investigando para hallar vías mediante las cuales implicar a la población de la región; la promesa de fomentar la seguridad individual ha desempeñado un papel influyente en este llamamiento<sup>30</sup>. Aquí la

teoría y la práctica entran en conflicto, ya que los miembros de la SADC son estados y, por lo tanto, la organización encuentra límites en su grado de implicación en los asuntos internos de sus miembros. La tensión, mencionada anteriormente, entre la SADC y Sudáfrica respecto a la apertura de las fronteras de la región, es un excelente ejemplo sobre estas limitaciones. Aquí, una forma de avanzar puede ser reconociendo los derechos de los individuos; si bien, el hecho de desear un fin no necesariamente deriva en la disponibilidad de los medios para alcanzarlo. En este aspecto, la debilidad general de la sociedad civil en África del sur es un importante constreñimiento para dotar a los derechos de los individuos del alcance político que poseen.

Lo que todo esto demuestra es que identificar el referente(s) de seguridad primario en África del sur no es una "acción desprovista de valores"\*, una tarea objetiva consistente en intentar "describir el mundo tal cual es" – como de forma falsa ha sido identificado por la tradicional teoría realista. Lo que está implicado en el cambio de referente es un acto profundamente político. Cualquier decisión que se tome tiene enormes implicaciones para la teoría y la práctica de la seguridad regional; no menos en términos de identificación de amenazas. Esto saca a la luz otro problema. Cuanto más ambicioso sea el concepto de seguridad, mayor será la ampliación de la agenda. Los defensores de los estudios estratégicos ortodoxos se apresuran a centrar la atención en este "exceso de amenazas". Lo limitado de sus preocupaciones ofrece como resultado una agenda aparentemente más manejable, con el efecto de que sus argumentos parecen a menudo muy ajustados. Pero el precio del rigor académico es la distorsión de la realidad. Las dificultades inherentes a la ampliación de la agenda de seguridad no debería ser una excusa para volver a las marchitas concepciones del realismo. En primer lugar, obviamente ninguna "política de seguridad" puede hacer desaparecer todas las amenazas a la vida. La política de seguridad debería, por el contrario, convertirse en un intento equilibrado de crear un contexto estructural que resultase menos amenazante para las luchas de supervivencia diarias. En segundo lugar, situar las amenazas en un orden de prioridad es un problema que tiene que ser resuelto desde el proceso político. No puede ser resuelto mediante la discusión teórica; ésta última sólo puede clarificar cuestiones tales como los referentes y los principios. En tercer lugar, como trágicamente demuestra la historia de África del sur, la perpetuación de la tradicionalmente restringida agenda dejará las cuestiones estatales de seguridad en manos de los tradicionales militares y de otros especialistas en "seguridad". Como

se ha sugerido antes, estos intereses realistas no sólo preferirían mantener la agenda restringida, sino también oculta a la mirada pública.

Hay más. Si nos tomamos en serio los derechos humanos, el desarrollo económico, las mujeres y otros – cada uno de los problemas de seguridad prioritarios para cada persona – deberíamos simplemente aceptar una agenda ampliada. Es más, deberíamos preguntar por qué algunos podrían querer mantener temas como los derechos humanos o los problemas medioambientales fuera de la agenda de seguridad. En Sudáfrica y África del sur, los términos del debate deberían invertirse: antes de que los partidarios del cambio sean interrogados para justificar su proyecto de reforma, los defensores del *statu quo* deberían ofrecer argumentos para justificar su aversión al cambio.

La mayoría de la gente en África del sur ha vivido en una situación de extrema inseguridad en las últimas décadas, y muchos de ellos todavía viven en ella. Sin embargo, ahora que ha cesado la inestabilidad crónica resultante del *apartheid*, las amenazas a las que se enfrenta la mayoría de la gente no derivan de la violencia directa del estado sancionador. Consideremos la inseguridad, por ejemplo, en una región con una alta tendencia a la sequía consecuencia de la vinculación esencial entre el agua y la comida. Hasta hace poco, cuestiones como ésta no estaban en la agenda de seguridad. Sin embargo, la sequía y la casi hambruna de 1992 hicieron que las autoridades de la región estuviesen cerca de comprender que sin una adecuada planificación, el aprovisionamiento de las necesidades básicas en África del sur es problemático. La SADC era consciente del tema pero Sudáfrica – un estado altamente armado y el más consciente en términos de defensa de la región – no estaba preparada para ello. La experiencia de 1992 enseñaría a Botswana – el otro país rico de la región – la importancia del nexo entre la pobreza urbana y la sequía. Como este artículo está escrito en las primeras semanas de 1995, la amenaza de sequía es mucho más importante que la amenaza de la violencia militar interestatal. Sin embargo, el hecho de lograr la seguridad alimentaria en África del sur continúa siendo una cuestión postergada. Si bien las economías de la región se están abriendo, el mercado interregional sigue siendo pequeño. Al mismo tiempo, la actividad agrícola ha sido pobre frente al crecimiento poblacional y la búsqueda de la seguridad alimenticia a largo plazo ha tenido que ser compensada por el incremento de las importaciones de cereales y las provisiones de ayuda alimentaria. Cuando la escasez de alimentos y de agua

coincide con las migraciones en masa y con la fractura de la sociedad – testigo de la agonía de un país en la zona lindante de la región fue Ruanda en 1994 – la consecuencia puede ser la expansión del cólera. Esta amenaza es la más virulenta de todas por la ignorancia generalizada sobre el brote y transmisión de ésta y de otras enfermedades. En éste, como en otros ejemplos – pobreza, drogas, violencia, desempleo, crimen, tensiones étnicas, corrupción, problemas de derechos humanos, guerra civil, violencia entre facciones, la abundancia de armas pequeñas, estándares de educación limitados, migraciones, conflictos de clase, hogares pobres, inversión a la baja y la amenaza de frustrar las expectativas de la gente en la propia Sudáfrica – es evidente que las mayores amenazas a la seguridad en la región son de naturaleza diversa y están íntimamente interconectadas.

Los analistas de seguridad ortodoxos pueden seguir mostrándose escépticos ante este enfoque más amplio que se defiende, pero su opinión vacilante puede verse cuestionada mediante una simple verdad histórica. La tradición de pensamiento ortodoxo sobre seguridad – centrando la atención una y otra vez sobre las élites del estado, el poder militar y la preservación del *statu quo* – sólo llevó a la brutalidad y al desorden regional. Se perseguían tanto el poder como el orden pero el primero se perdió en última instancia, y con ello la situación de desorden se generalizó. En lugar de la interpretación realista, la emancipación es una garantía añadida para alcanzar la seguridad, en la medida en que la emancipación focaliza la atención sobre la gente, la justicia y el cambio<sup>31</sup>. La emancipación ha sido una poderosa fuerza conductora a lo largo del siglo XX y no hay ninguna señal que demuestre que su fuerza esté disminuyendo. El acontecimiento más espectacular en la historia de África del sur, el fin del *apartheid*, fue producto del trabajo de una mayoría oprimida de sudafricanos junto a la opinión pública internacional que progresivamente clamaba por la emancipación universal del racismo. Una seguridad duradera llega a través de la emancipación.

Los procesos de emancipación pueden adquirir varias formas así como operar a diferentes niveles. En el escenario de África del sur durante este último año, estos procesos han funcionado en unos casos y en otros no. El nivel regional está todavía dominado por los estados pero el enfoque ha cambiado radicalmente desde la era del *apartheid*, cuando la confrontación violenta estaba al orden del día. En los últimos tiempos han empezado a cobrar importancia los pactos de no



agresión y las medidas para la construcción de un entorno de confianza. Responder a los desafíos mirando más allá de los confines del estado como una forma de alcanzar la seguridad regional, es algo que se encuentra sólo en un estado embrionario. Sin embargo, allí donde las voces de la región han actuado conjuntamente al margen del estado, han surgido innovadoras formas de solidaridad regional. El mayor ejemplo de ello es el borrador de la Carta Social de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores en África del sur que contiene objetivos diversos, entre ellos los trabajadores migrantes<sup>32</sup>. Las reuniones académicas también han impulsado ideas innovadoras enfocadas a promover la seguridad regional y el desarrollo. Las últimas sugerencias incluyen la adopción de una Carta de la Ciudadanía para Sudáfrica y el llamamiento al respeto individual en la región a una especie de embajador itinerante encargado de disminuir las tensiones y de ayudar en la construcción de un entorno de confianza<sup>33</sup>. Todas estas ideas comparten el reconocimiento de que la identificación de unos intereses comunes a lo largo de África del sur, la construcción de identidades comunes y la expansión de obligaciones políticas y morales, son los únicos patrones de dependencia para lograr la seguridad regional a largo plazo. El camino hacia la emancipación en África del sur pasa por la comunidad, como en cualquier otro sitio.

La historia más reciente de Sudáfrica demuestra, sobre todo, que si el *statu quo* no puede proveer justicia, no será capaz de proveer orden y seguridad a largo plazo. Este tema introduce directamente la importante discusión planteada por Buzan sobre la correlación entre la seguridad internacional y los estados “fuertes” – fuertes en términos de cohesión política, social y económica, y no necesariamente poderosos en términos de poderío militares<sup>34</sup>. Por supuesto, la lógica del argumento del “estado fuerte” puede resultar incómoda cuando uno de sus posibles corolarios es la “limpieza étnica”. Esta lógica sería desastrosa en una región multiétnica como África del sur. El racismo y las lógicas ultranacionalistas en estas circunstancias sólo pueden romperse mediante el intento de crear sociedades multiétnicas y multilingüísticas socialmente cohesionadas. En varios escenarios del mundo moderno no hay muchas alternativas pero se pueden crear estados “fuertes” desde patrones étnicos complejos. Es más, puede que estos estados capaces de organizar con éxito la diversidad sean más capaces de adaptarse a las demandas de la interdependencia global que aquellos que miran al siglo XXI con los patrones de identidad nacional decimonónicos. El Presidente de Sudáfrica, Nelson Mandela, ha hablado reiteradamente de la importancia de crear un mundo seguro

para la "diversidad"<sup>35</sup>, filosofía que ha sido central para la exitosa transición de su país. A pesar de sus poco prometedores logros históricos, Sudáfrica parece haber sido capaz de conseguir este tipo de transición con más facilidad que la esperada por cualquiera en el multirracial Zimbabwe, o en la independiente Namibia; Sudáfrica muestra ahora una actitud tolerante ante las cuestiones raciales en una zona del mundo donde – durante siglos – la raza fue el factor político con mayor fuerza de determinación.

¿Pueden estos éxitos consolidarse en otras dimensiones a nivel regional? Curiosamente, de forma silenciosa, África del sur se ha embarcado en una serie de debates sobre su geografía política. Como es comprensible, el fin del apartheid ha despertado esta necesidad pero estos debates han estado siempre implícitos en la configuración de la región. La independencia de Namibia despertó inmediatamente la preocupación sobre el futuro del enclave conocido como *Walvis Bay*; el cual, a fuerza de sutileszas coloniales fue originalmente parte de *Cape Colony* y posteriormente parte de Sudáfrica por el principio de sucesión<sup>36</sup>. Durante la ocupación sudafricana de Namibia, *Walvis Bay* fue en gran medida empleado con fines estratégicos militares. Sin embargo, este enfoque estratégico quedó desgastado una vez quedó claro que Namibia no suponía ninguna amenaza real para Sudáfrica. Además, el proceso de negociación en curso en Sudáfrica hizo que careciese de sentido dar continuidad a la anomalía geográfica que *Walvis Bay* representaba. A principios de 1994, Namibia quedó finalmente consolidada como una unidad independiente cuando *Walvis Bay* se convirtió en parte del país. Esto ha sentado precedente y los estados alrededor de Sudáfrica han iniciado varias demandas sobre el suelo sudafricano. Lesotho reclama parte de la provincia de *Free State* y Swazilandia áreas del *Eastern Transvaal*.

Estas reclamaciones han surgido paralelamente a un debate sobre el futuro de los varios países individuales en la región. En este sentido, las preocupaciones se centran en el país sin salida al mar, Lesotho. Dada su situación – está completamente rodeado por Sudáfrica – y su dependencia económica, algunos sólo consideran al país como una "reserva laboral" para Sudáfrica. Las perspectivas para sus ciudadanos parecían desalentadoras incluso antes de la serie de crisis políticas de principios de 1994. Las amenazas a la independencia del país habían trazado el cerco militar sobre el proceso político y en 1986 un gobierno autoritario fue derrocado por los militares. Todo esto exacerbó una serie de conflictos silenciosos

en la sociedad de Lesotho sobre la distribución de los recursos y la falta de potencial alguno para la producción doméstica. La capacidad de Lesotho para mantener su independencia fue, por lo tanto, debilitada mucho antes del giro hacia la democracia que tuvo lugar a mediados de 1993. A medida que esto ocurría, una serie de desarrollos regionales minaron todavía más los propósitos del país. En respuesta, los vecinos de Lesotho – Sudáfrica, Zimbabwe y Botswana – prometieron implicarse en la resolución de las continuas disputas domésticas del país. Esto también contribuyó a debilitar la soberanía de Lesotho, poniendo en cuestión su viabilidad como estado<sup>37</sup>. Esto sugiere que el surgimiento de la nueva Sudáfrica es la fuente de inestabilidad más importante para Lesotho. Éste comparte este problema con Swazilandia, donde un sistema monárquico relativamente estable está afrontado, como consecuencia de los cambios en Sudáfrica, presiones para democratizarse.

Por lo tanto, miremos al interior de los países o entre ellos, podemos contemplar un escenario de inseguridad sobre el futuro. A pesar de todo, se da la paradoja de Sudáfrica, con un poder y una política regional de esperanza y hegemonía. Dirige la región y mantiene las claves para la resolución – o no – de muchos de los problemas importantes. En estas circunstancias, ¿quién o qué proporcionará la dirección y contexto a favor de la esperanza?

### ***Sociedad civil e instituciones regionales***

Como hemos señalado, África del sur permanece atrapada en una coyuntura histórica entre dos concepciones diferentes sobre sus problemas de seguridad futuros. Una de ellas está basada en los tradicionales presupuestos de carácter estatista y militar. Si éstos triunfan, ofrecerán la versión pesimista del pasado de la región, lo cual polarizará a la rica Sudáfrica del conjunto de pobres, empobrecidos y descontentos vecinos para los que el país – con su riqueza y sus armas – no parece presagiar nada bueno (pero también atractivo para los migrantes, con todo lo que esto implica). La otra versión de futuro se asienta sobre el positivo proceso de cambio que ha tenido lugar en los últimos años. Enfrentándose a su pasado, la población de África del sur puede deshacerse de su herencia de amargos conflictos y, contemplando la seguridad con una mirada regenerada, pueden participar en la compleja tarea de construir una comunidad regional al margen de un conjunto de estados generalmente acuciados por problemas y empobrecidos.

Si la seguridad, la comunidad y la emancipación han de avanzar en África del sur, será necesario fortalecer a la sociedad civil en cada país. Hasta ahora, los gobiernos han dominado, casi siempre, la agenda de seguridad; en la medida en que los gobiernos controlan habitualmente los niveles de poder físico, la seguridad ha sido tradicionalmente definida siguiendo exclusivamente la moda militar. Este artículo desafía esta perspectiva. No contempla a los gobiernos de África del sur como los únicos agentes de seguridad, sino más bien, muy a menudo, como agentes de inseguridad. Hay otros agentes potencialmente presentes, en particular las vigorosas sociedades civiles, sin las cuales no puede haber sociedades nacionales o multinacionales consistentes; y sin sociedades fuertes, no puede darse una comunidad regional de seguridad. Por ejemplo, el crecimiento de la sociedad civil en Europa del este fue una condición necesaria, si bien no suficiente, para el desarrollo de una región poscomunista, libre del control soviético y con esperanza de evolucionar hacia sociedades pacíficas y efectivas. El ímpetu para conseguirlo lo puso el régimen de la CSCE, ahora OSCE. Ha habido propuestas dirigidas a implantar un régimen tipo-OSCE en África del sur<sup>38</sup>. Tras ser lanzadas por los académicos<sup>39</sup>, algunos políticos en la región han prestado su apoyo a esta idea<sup>40</sup>, pero son varios los obstáculos cruzados en el camino para su implementación. Éste fue también el caso con la CSCE en Europa durante la Guerra Fría.

Quiénes se comprometan en la promoción de la sociedad civil en África del sur desarrollando asociaciones civiles y fomentando relaciones transnacionales, necesitarán ser alentados a varios niveles y con gran urgencia. Qué se puede hacer para fomentar y aunar a aquellos que no tienen un canal de comunicación directa a nivel regional intergubernamental (tales como los cuerpos nacionales, los representantes de etnias, los cuerpos profesionales, los intereses para la protección del medio ambiente y las mujeres). Los primeros pasos en la búsqueda de una conciencia nacional, los ha dado la llamada realizada por el portavoz del parlamento de Namibia, para que los estados miembros de la SADC formen un parlamento regional<sup>41</sup>. Cuando la formación de una sociedad civil regional consiga mayor impulso, le seguirá una mayor capacidad de interrelación entre la población de África del sur al margen de las actividades de sus gobiernos. Uno de los elementos casi olvidados en este proceso es que muchos sudafricanos exiliados durante los años del apartheid, hicieron sus hogares en la región. Sus experiencias deben alentar una mayor tendencia a los vínculos personales y al sentimiento de

conciencia comunitaria. Puede trazarse una analogía con el compromiso adquirido por la comunidad europea, la cual creció entre soldados que luchaban en Europa durante la Segunda Guerra Mundial.

Al pensar en la sociedad civil como un agente de seguridad en África del sur, surge la mujer con un papel fundamental. Esta cuestión ha sido pasada por alto por la cultura machista de los estudios estratégicos tradicionales. No habrá un cambio duradero en la seguridad de África del sur a menos que el importante papel de la mujer sea realmente incorporado a la agenda<sup>42</sup>. Esto significa reconocerles completamente la oportunidad de adquirir capacidades económicas, sociales y políticas para avanzar y defender sus intereses. La educación es, obviamente, un primer escalón necesario. La educación de las chicas no es sólo un fin deseable en sí mismo; es también un pilar necesario para una política de seguridad que sitúa como objetivos reducir el crecimiento poblacional, combatir las dificultades económicas y sociales que derivan de la enfermedad y superar los problemas resultantes de un desarrollo económico inadecuado. Sin la emancipación de la mujer, no habrá seguridad regional en África del sur.

Pero promover la existencia de una sociedad civil regional no será fácil. Por el momento, en la región no existe tradición de "política exterior desde abajo". Es necesario superar otros obstáculos como el legado del pasado colonial de la región y del *apartheid*, la desigual articulación de la sociedad civil en los distintos países de la región, el bajo nivel de ingresos, la debilidad de las comunicaciones a través de la región. Por el momento, la responsabilidad está en manos de un conjunto relativamente pequeño de individuos y en grupos reducidos. Sin embargo, la historia demuestra que esto siempre ocurre con las ideas nuevas, en todas partes.

¿Pueden *los otros* ayudar a desarrollar un sentido de comunidad regional en África del sur? En el pasado de la región, esto no ocurrió. Después de casi cuatro décadas de independencia política en la región, todavía los extranjeros suscitan una gran sospecha, algunas veces completamente merecida. ¿Dónde queda hoy mejor personificada la desconfianza hacia los gobiernos extranjeros que en la figura de Margaret Thatcher, quien, como Primera Ministra de Gran Bretaña, se opuso a las sanciones exhaustivas contra el *apartheid* en Sudáfrica, en lugar de impulsar la inversión como un motor de cambio, e incluso después de la toma de posesión de Nelson Mandela – por el contrario – advirtió a las empresas occidentales *contra* la

inversión en Sudáfrica?<sup>43</sup> En ambos casos, la persecución de beneficios y la oposición a los intereses de la mayoría de la población fueron elementos centrales de su mandato. Cuando personas de esta altura se comportan de esta forma, no es sorprendente que la sospecha hacia el Norte siga reinando. En consecuencia, extranjeros más agradables que Margaret Thatcher se encuentran en una posición difícil; son criticados tanto si intentan implicarse como si no. Pero hay cosas que los extranjeros pueden hacer para ayudar en el proceso de paz – financiar el reasentamiento de los soldados desmovilizados o prestar asistencia ante la creciente crisis de refugiados en la región. El éxito de la propia transición en Sudáfrica, la cual se produjo sin la implicación directa de *los otros*, ha otorgado cierta confianza al esfuerzo local. La desastrosa intervención francesa en Ruanda ha demostrado también lo dañina que la intervención exterior en África puede llegar a ser si tiene lugar con agendas cruzadas. Como ocurre en otras partes del mundo en desarrollo, el tema de la intervención extranjera genera una respuesta ambivalente. Por un aparte, la prosperidad económica – un ingrediente necesario en la matriz de seguridad – depende de la habilidad para implicar a los extranjeros en las regiones que están sujetas a la divisa extranjera; por la otra parte, los extranjeros pueden hacer mucho daño al proyecto regional. Si están llamados a jugar algún rol, deben aprender a no imponer sus propias reglas o a impulsar sus propias ambiciones; deben ayudar a la región a ayudarse a sí misma.

Por supuesto, la construcción de sólidas instituciones regionales es lo que proporcionará a la sociedad civil un contexto en el que aprender y desarrollar un conocimiento diferente sobre la seguridad. El fin del *apartheid* ha tenido como resultado un cambio radical pero no ha dado lugar a una *tabula rasa*. El pasado reciente de la región ha dificultado la búsqueda de un marco institucional apropiado para la seguridad. Con el fin de contener la hegemonía asertiva de Sudáfrica, los estados de la región se implicaron en un proceso de construcción comunitaria que fue impulsado no tanto por la seguridad en un sentido militar, sino por la necesidad de asegurar su viabilidad económica. Se formaron dos grupos económicos separados – la Conferencia de Coordinación para el Desarrollo de África del Sur (SADCC<sup>44</sup>) y el Tratado Comercial Preferencial de África Oriental y Austral (PTA<sup>45</sup>)<sup>46</sup>. Éstos pasaron a formar parte de un compromiso económico ya existente – la Unión Aduanera de África del Sur (SACU<sup>47</sup>) – que data de los tiempos coloniales y vinculaba a Sudáfrica con sus vecinos más cercanos. En el presente, todos los esfuerzos están concentrados en desarrollar una única institución bajo la cual las

preocupaciones económicas y sobre seguridad puedan trazarse conjuntamente. No hay muchas opiniones optimistas que confíen en que funcione. A mediados de 1994, hubo signos de colisión entre los diferentes cuerpos institucionales existentes y la política de seguridad. Éste fue particularmente el caso de la SADC con los estados de primera línea<sup>48</sup>. En este punto, Europa debería ofrecer una vez más un modelo útil para demostrar que la estabilidad de Occidente es producto de un complejo proceso de institucionalización, en contraposición a un único régimen de seguridad. Todos, la UE, la OTAN, la UEO, la OSCE y el Tribunal Europeo jugaron su papel. Sería difícil, incluso viéndolo *a posteriori*, crear una única estructura de régimen capaz de cubrir efectivamente el abanico de funciones desempeñadas por la combinación de estas organizaciones. El mismo caso parece presentarse, por analogía, respecto al futuro de África.

La búsqueda de un foro apropiado para un diálogo de seguridad interregional fue algo evidente en la firma del finalmente desastroso pacto de no agresión entre Sudáfrica y Mozambique, conocido como el Acuerdo de Nkomati<sup>49</sup>; hecho que pilló a los demás gobiernos de la región por sorpresa. Uno de los resultados fue el comienzo de las regulares conferencias de Arusha sobre paz y seguridad, cuyas primeras reuniones se dedicaron a comprender y hacer frente a la agresión regional del *apartheid*. Desde 1990 estas conferencias han proporcionado a los académicos, estadistas y a cada vez más miembros de la sociedad civil de África del sur un espacio donde compartir perspectivas sobre la seguridad regional. Este tipo de diálogo es crucial si los esfuerzos para desarrollar una perspectiva regional a nivel estatal pretenden evitar algunos de los problemas hoy evidentes en Europa occidental, donde el proceso de construcción comunitaria está amenazado por el vacío que se ha abierto entre las clases políticas e importantes sectores de las sociedades nacionales.

### ***Por lo tanto, ¿qué?***

La transición democrática en Sudáfrica desconcertó a los conservadores del mundo político. Como ocurrió con el fin de la Guerra Fría, el análisis realista fue incapaz de anticipar que el *apartheid* vería su fin con la sublevación de la población sudafricana ante el gran desafío del siglo XXI – que quienes se sienten diferentes puedan tener la esperanza de vivir juntos en paz. El éxito de Sudáfrica debería inspirar a toda la región e incluso más allá de ella. Tony O'Reilly, el conocido empresario

internacional, afirmó hace poco que la transición de Sudáfrica fue “un extraordinario desarrollo que ofrece una nueva esperanza para la humanidad”<sup>50</sup>.

Cómo deberíamos reaccionar ante este momento histórico dependerá de quiénes seamos (“nosotros”). En este artículo se ha apuntado en tres direcciones. Primero, se ha argumentado que los análisis y presupuestos realistas han demostrado estar en quiebra. Quienes mantienen este enfoque poseen un historial bastante pobre sobre la conceptualización de los problemas de seguridad en la región; y quienes llevan este enfoque realista a la práctica, abocaron a la región al borde de la catástrofe durante los violentos años del apartheid. Si este enfoque floreciese otra vez a mediados de los noventa provocaría otra psicosis de seguridad en Sudáfrica, con todo lo que esto implica para la región en su conjunto. En la medida en que la ideología del apartheid se ha superado, deberíamos trascender el pensamiento realista. Segundo, las cuestiones relativas a la seguridad, comunidad y emancipación necesitan ser exploradas a través de una mirada nueva. Asimismo, una de las primeras tareas al frente es desarrollar perspectivas de seguridad más amplias y más críticas. De este modo, se verán cuestionadas las convenciones que han moldeado el debate tradicional; los recientes desarrollos en la región y la historia de éstos, será revisada a través de nuevas lentes; emergerá una versión revisada de los problemas de seguridad y, en consecuencia, surgirán diferentes prácticas de seguridad que, progresivamente, irán incorporando las complejas interacciones que genera la comunidad. Y, tercero, se ha sugerido que la práctica de la seguridad no debería ni necesita abandonar el espacio de los oficiales y políticos. Allí donde quiera que vivamos, hay un espacio para todos nosotros en la sociedad civil que hace posible el implicarnos en la política, escribir cartas a la prensa o en nombre de las campañas; cambiar las agendas de investigación, actuar en nuestras comunidades, asumir riesgos de inversión, tomar conciencia, protestar, votar, participar, argumentar, cambiar puestos de trabajo, prestar apoyo y otros. Todos aquellos que miran a África del sur con una mirada nueva, probablemente darán muestras de un comportamiento diferente, repensando la región y actuando de forma nueva global, regional y localmente.

El objetivo que persiguen las perspectivas críticas no sólo es comprender el mundo, sino también transformarlo<sup>51</sup>. Éste es prioritariamente el caso de la seguridad. Si el fin es que la seguridad sea duradera, en términos de paz, orden y justicia, ésta debe pertenecer a los pueblos de la región. Históricamente, la



población no ha tenido una voz firme en sus propios asuntos. El rol emancipador de los estudios de seguridad críticos en África del sur tras el *apartheid* es, por lo tanto, un enfoque que trasciende los axiomas realistas en los diferentes análisis, referentes, procesos, principios y normas que prometen una mayor seguridad para toda la población. La necesidad de emprender este trabajo es urgente. Los problemas más graves de la región han sido finalmente equilibrados, mientras las fuerzas de la globalización amenazan no sólo con ignorar a la población de la región, sino también las atrevidas y valientes decisiones que ofrecen, hasta el momento, “una nueva esperanza para la humanidad”.

\*Versión original: BOOTH, Ken y VALE, Peter “Security in Southern Africa: after apartheid, beyond realism” en *International Affairs*, vol. 71, nº2, 1995, ps. 285-304. Este artículo ha sido traducido al castellano con el consentimiento de los autores.

Artículo traducido por **Ángela IRANZO DOSDAD**.

## NOTAS

---

<sup>1</sup> Véase “Editorial comment” en *African Defence Review*, Working Paper series, nº 19, Octubre de 1994. Una explicación sobre el desarrollo de esta reunión se puede encontrar en “Border Security a Major Concern for SA?” en *Cape Times*, Ciudad del Cabo, 14 de Diciembre de 1994.

<sup>2</sup> Para más información sobre la situación actual de Lesotho, véase “High Hopes in Lesotho” en *The Argus*, Ciudad del Cabo, 11 de Enero de 1995. Para una explicación sobre los hechos acontecidos durante las elecciones en Mozambique, véase SAUL, John “Mozambique, the «Peace Election»” en *Southern Africa Report*, nº 2, Diciembre de 1994, ps. 3-6.

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo los editoriales en *The Argus*, Ciudad del Cabo, 10 de Enero de 1995 y *The Cape Times*, Ciudad del Cabo, 11 de Enero de 1995.

<sup>4</sup> “Number of Illegals Entering SA Rising” en *Business Day*, Johannesburgo, 30 de Diciembre de 1994.

<sup>5</sup> “Honey-grown soldiers help keep SA killed fence «friendly»” en *Sunday Times*, Johannesburgo, 8 de Enero de 1995.

<sup>6</sup> Para una primera discusión sobre estos temas, véase *Migration Sources, Patterns and Implications*, Instituto Sudafricano de Asuntos Internacionales, Johannesburgo, 1993.

<sup>7</sup> Un buen ejemplo de este tipo de información (periodística) se puede encontrar en “Refugees flee to SA” en *The Sowetan*, Johannesburgo, 13 de Junio de 1994.

<sup>8</sup> Este proceso aparece descrito en GRUNDY, Ken *The Rise of the Security Establishment, an Essay on the Changing Locus of State Power*, Bradlow Paper nº I, Instituto Sudafricano de Asuntos Internacionales, Bloemfontem, 1983.

---

<sup>9</sup> VALE, Peter *Of laagers, lepers and leanness. South Africa and Regional Security in the mid-1990s*, Michelsen Institute, Berger, 1994.

<sup>10</sup> Para un resumen, véase *NOD & Conversión*. Número especial sobre la Red de Defensa Global No-Ofensiva, nº 30, Septiembre de 1994, ps. 9-36.

<sup>11</sup> Congreso Nacional Africano, *Foreign Policy in a New Democratic South Africa – a discussion paper*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Johannesburgo, 1994.

<sup>12</sup> VALE, Peter *Of laagers ...*, *op. cit.*

<sup>13</sup> Véase "The Armaments Industry Debate – a Cost-Benefit Approach. A Discussion Document", ANC's Department of Economic Planning (mimeo), 29 de Junio de 1994.

<sup>14</sup> DEUTSCH, W. Karl et al. *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, Princeton, 1957.

<sup>15</sup> Véase, "Debt pledge" en *The Citizen*, 9 de Diciembre de 1994.

<sup>16</sup> Véase, "NP slams debt write-off" en *The Citizen*, 7 de Diciembre de 1994.

<sup>17</sup> Esta interpretación fue alimentada por una serie de influyentes académicos blancos a finales de la década de 1970 y a lo largo de la década de los ochenta. Véase por ejemplo, KUNERT, T. Dirk "Countering Soviet Influence in Southern Africa" en STEWART-SMITH, Geoffrey (ed.) *Towards a Grand Strategy for Global Freedom*, Surrey Foreign Affairs Publisher Co. for the Foreign Affairs Research Institute, Richmond, 1981, ps. 69-97, y du PLESSIS, Jan A. "Soviet Blueprint for Southern Africa" en *Southern African Forum, SAF Position Paper*, vol. 6, nº 4, 1983.

<sup>18</sup> En la Conferencia de la SADC sobre Paz Democrática y Seguridad, organizada en Windhoek – 16 de Julio de 1994 – se propuso la idea de desarrollar textos académicos que reflejasen la deseabilidad de la cooperación regional.

<sup>19</sup> MANGOLD, Peter *National Security and International Relations*, Routledge, Londres, 1990, ps. 57-61, 63-5 y 90.

<sup>20</sup> Sobre este tema véase, BORAINÉ, Alex, LEVY, Janet y SCHEFFER, Ronelle (eds.) *Dealing with the Past*, IDASA, Ciudad del Cabo, 1994.

<sup>21</sup> Véase "The Truth Probe Should Go Beyond Borders" en *Cape Times*, Ciudad del Cabo, 4 de Agosto de 1994.

<sup>22</sup> Para el caso de Estados Unidos véase por ejemplo, WALT, M. Stephen "The Renaissance of Security Studies" en *International Studies Quarterly*, 35, 1991, ps. 211-39. Por lo que respecta a África del sur, la aparición de estudios de seguridad en el periodo posterior al cambio político ha mostrado una relectura interesante de las cuestiones militares tradicionales. Véanse concretamente las publicaciones del Institute for Defence Policy.

<sup>23</sup> BUZAN, Barry *People, States and Fear*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1983 (2ª edición en 1991) ps.26-8.

<sup>24</sup> Véase BOOTH, Ken "Security and Emancipation" en *Review of International Studies*, vol. 17, nº 4, Octubre de 1991, p. 319.

<sup>25</sup> JACKSON, R. H. y ROSENBERG, C. G. "Why Africa's Weak States Persist the Empirical and the Juridical in Statehood" en *World Politics*, vol. 35, nº 1, 1985, ps. 1-24.

<sup>26</sup> Véase, "A Lesson in Democracy" en *The Argus*, Ciudad del Cabo, 10 de Enero de, 1994.

---

<sup>27</sup> Véase DAVIDSON, Basil *The Black's Man Burden. Africa and the Course of the Nation State*, James Currey, Londres, 1992.

<sup>28</sup> BUZAN, Barry *People, States ...*, *op. cit.*, ps. 26 y 27. WALTZ, Kenneth *Man, the State and War*, Columbia University Press, Nueva York, 1959 [Versión traducida al castellano: WALTZ, Kenneth *El hombre, el Estado y la guerra*, Editorial Nova, Buenos Aires, 1959].

<sup>29</sup> *Informe sobre Desarrollo Humano*, UN Oxford University Press, Nueva York, 1994.

<sup>30</sup> Véanse las Conclusiones del Grupo de Trabajo de la Conferencia de la SADC sobre Paz Democrática y Seguridad, mimeo, Windhoek, 11-16 de Julio de 1994, p. 4.

\* N. de la T.: El término original utilizado por el autor es "value-free".

<sup>31</sup> Para una primera argumentación, véase BOOTH, Ken "Security and ...", *op. cit.*, ps. 313-26.

<sup>32</sup> Véase, *Perspectives on Regional Co-operation from South Africa's Mass Democratic Movement*. Compilación realizada por Robert DAVIDS, CSAC Background Series, nº 3, Bellville Centre for Southern African Studies, 1991, ps. 7-11.

<sup>33</sup> Véase *Sources of Domestic Insecurity in Southern African States, a Conference Report*. Compilación realizada por John BARDILL, CSAS Background Series, nº 12, Bellville Centre for Southern African Studies, 1994, p. 59.

<sup>34</sup> Buzan sostiene que Dinamarca es un estado fuerte aunque es un poder débil. Asimismo, la Unión Soviética fue un estado débil pero un poder fuerte. Véase, BUZAN, Barry *People, States...*, *op. cit.*, Capítulo 2.

<sup>35</sup> MANDELA, Nelson "South Africa's Future Foreign Policy" en *Foreign Affairs*, vol. 72, nº 5, Noviembre-Diciembre 1993, ps. 83-97.

<sup>36</sup> Para un debate, véase BERIT, Lvnv *Walvis Bay, the last former*, Sandton Rider, 1990.

<sup>37</sup> *Sources of Domestic Insecurity in ...*, *op. cit.*

<sup>38</sup> Esta idea surgió a raíz de los esfuerzos africanos para desarrollar una forma de seguridad basada en la cooperación. Se desarrolló en la reunión de Kampala sobre el foro de liderazgo africano que tuvo lugar en mayo de 1991. Para el caso africano, véase VALE, Peter "The Case for a Conference for Security and Cooperation in Southern Africa" (CSCAS) en Anthoni van NIEUWKEIK y Gary van STIDER (eds.) *Southern Africa at the Crossroads Project for the Political Economy of the Region*, Instituto Sudafricano de Asuntos Internacionales, Johannesburgo, 1991, ps. 154-71 y VALE, Peter "The Crise for Basquets, the Watershed Years" en A Leadership Publications, Ciudad del Cabo, 1991, ps. 152-4.

<sup>39</sup> BREYTENBACH, Willie "Conflict in Southern Africa: wither collective security?" en *Africa Insight*, vol. 24, nº 1, 1994, ps. 26-37.

<sup>40</sup> DE KLERK, F. W. *The International Road Ahead for South Africa*, Instituto Sudafricano de Asuntos Internacionales, 1991.

<sup>41</sup> "Namibia proposes 11-nations parliament" *Weekend Argus*, Ciudad del Cabo, 7-8 de Enero de 1995, p. 300.

<sup>42</sup> Cada vez hay más literatura sobre este tema. Véase ENLOE, Cynthia *Bananas, Beaches and Bases Making Feminist Sense of International Politics*, Pandora, Londres, 1989 y TICKER, Ann *Gender in International Relations. Feminist Perspectives on Achieving Global Security*, Columbia University Press, Nueva York, 1992.

---

<sup>43</sup> "Investors holding back, says Thatcher" en *Business Day*, Johannesburgo, 22 de Septiembre de 1994.

<sup>44</sup> En inglés: the Southern Africa Development Co-ordinating Conference.

<sup>45</sup> En inglés: the Preferential Trade Agreement of East and Southern Africa.

<sup>46</sup> SADC se conoce ahora como Comunidad para el Desarrollo de África del Sur. En 1994 se decidió que la PTA debía llamarse Mercado Común del África Austral y Oriental (COMESA, en sus siglas en inglés). Sobre la competencia entre las dos grandes organizaciones, véase "Competition grows between SADCC y PTA as both take on Trade Issues" en *SouthScan*, Londres, vol. 9, nº 23, 17 de junio de 1994, p. 183. GONCALVES, Fernando "SADC and PTA/Comesa part ways" en *Southern Africa Political and Economic Monthly*, vol. 7, nº 12, Septiembre de 1994, ps. 19-21.

<sup>47</sup> En inglés: the Southern African Customs Union.

<sup>48</sup> Véase el discurso pronunciado por el Presidente de HE Ali Hassan Mwinyi de Tanzania al Comité Ministerial de Defensa Interestatal y al Comité de Seguridad de Arusha, Tanzania, 10 de Noviembre de 1994 (transcripción).

<sup>49</sup> Para una explicación sobre el fracaso de este acuerdo, véase HANLON, Joseph *Beggar your Neighbours: Apartheid Power in Southern Africa*, James Currey, Londres, 1986, p.352.

<sup>50</sup> "A New Ball Game" en *Optima*, vol. 40, nº 2, Noviembre de 1994, p. 5.

<sup>51</sup> Véase HOFFMAN, Mark "Critical Theory and the Inter- Paradigm Debate" en *Millennium*, vol. 16, nº 2, Verano de 1987, ps. 231-49.