

Política exterior y presencia global: las estrategias de Australia y Sudáfrica

Carola García-Calvo | Investigadora del Real Instituto Elcano | @carolagc13 

Tema

Este ARI estudia cómo ha sido la inserción en la globalización de Australia y Sudáfrica en términos de presencia global, preguntándose si ésta se corresponde con el modelo reflejado en sus documentos estratégicos de política exterior.

Resumen

¿Definen efectivamente las estrategias de política exterior el perfil de los países más allá de sus fronteras? ¿Evolucionan los perfiles de política exterior de acuerdo a los objetivos dibujados en los documentos estratégicos? Para responder a estas cuestiones analizaremos las características de la proyección exterior (a partir de sus documentos de referencia) y los resultados de presencia global de dos países que reflejan sendas formas de “existir” en la globalización: una potencia media, Australia, y otra emergente, Sudáfrica. El análisis del caso australiano expone una inserción exterior basada en la economía, con protagonismo de bienes primarios y energéticos, que sigue la senda marcada por sus documentos estratégicos. Sudáfrica, por su parte, considera el ejercicio del liderazgo regional como el cimiento de su influencia en el orden internacional pero, en términos de presencia global, podría parecer que Nigeria le habría arrebatado este liderazgo debido al crecimiento experimentado de los últimos años.

Análisis

En diversas latitudes del planeta, muchos son los países que han reflexionado sobre el papel que pueden jugar en el complejo tablero internacional caracterizado por la globalización, tratando de identificar las oportunidades y riesgos que éste les brinda en la persecución de su interés nacional. De este modo, algunos países han sido capaces de identificar sus fortalezas y debilidades, recogiendo en documentos estratégicos o libros blancos una serie de objetivos y mecanismos a desarrollar con el fin de optimizar su posicionamiento en el ámbito global, en un ejercicio de planificación que busca no sólo responder a las transformaciones del escenario internacional, sino también contribuir a una política exterior más transparente, inclusiva y previsible.¹

Además de una herramienta útil para escrutar el proceso de globalización –su evolución y tendencias–, el Índice Elcano de Presencia Global es también un eficaz instrumento para el análisis de la política exterior. Determinando la presencia global de los distintos

¹ Ignacio Molina (coord.) (2014), *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*, Informe Elcano, nº 15, Real Instituto Elcano, Madrid.

países estudiados en el índice en las tres dimensiones y diversas variables que la componen, podemos trazar los perfiles de presencia por países o bloques. Así, comprobaremos si un Estado (o conjunto de ellos) configura su proyección exterior sobre variables de la dimensión blanda –como la investigación científica, la cooperación al desarrollo o el turismo– o si, por el contrario, la define mediante las dimensiones duras, económica o militar –como la energía, las inversiones o el equipamiento militar–. Los perfiles de presencia representan, por tanto, una radiografía que nos permite conocer la naturaleza de la inserción exterior –fortalezas y debilidades– al detallar en la práctica la forma en que los Estados extienden internacionalmente su concepción de la globalización y del papel que estos pueden jugar en ella, tratando de maximizar las oportunidades que esta le ofrece en pos de su interés nacional, ya esté éste orientado bien al ejercicio de influencia, bien a la consecución de agendas nacionales.

Hacia una Australia próspera: la “liberalización competitiva” de los mercados

Los principios filosóficos y prácticos que guían la política exterior y de comercio australiana se recogen por primera vez en 1997 en el documento *In the National Interest*,² cuya revisión y, por el momento, única actualización se publicó en el año 2003 bajo el título *Advancing the National Interest: Australia's Foreign and Trade Policy White Paper*. Desde entonces se han sucedido diversos documentos, igualmente estratégicos, si bien sectoriales, que no ofrecen una panorámica de su amplitud.

En el libro blanco, el país se define como una potencia media inserta en la globalización, la cual analiza de manera ciertamente optimista, como una oportunidad en “tiempos de incertidumbre” que comporta sustanciales ganancias para los países. Australia continúa definiéndose como “una democracia liberal orgullosa de su compromiso con los valores de la libertad política y económica” que ha fortalecido su lugar en el mundo. Un país que, dado su origen inmigrante y su comunidad multicultural, mira más allá de sus fronteras. Un Estado insular, occidental, ubicado en la región Asia-Pacífico, con grandes afinidades y lazos con América del Norte y Europa, cuyo interés nacional es “la seguridad y prosperidad de Australia y los australianos”.³

Los objetivos estratégicos de su inserción internacional pasan, de este modo, fundamentalmente por la integración económica. El documento propone una ambiciosa agenda comercial de “liberalización competitiva” de los mercados –teniendo en cuenta “los canales bilaterales y multilaterales”– ante la competencia que suponen los países en desarrollo, no sólo en lo referido a los productos agrícolas o textiles sino también por la creciente puesta en el mercado de productos manufacturados. Así, se proponen una inserción netamente económica, basada en las exportaciones de bienes primarios (productos agrícolas, minería y vino), servicios y manufacturas (relacionadas, por ejemplo, con su incipiente sector automotriz) y energéticas, así como en las inversiones.⁴

² Commonwealth of Australia (2003), *Advancing the National Interest: Australia's Foreign and Trade Policy White Paper*, <http://australianpolitics.com/foreign/elements/whitepaper.pdf>.

³ *Advancing the National Interest*, pp. vii-ix.

⁴ *Advancing the National Interest*, pp. 25-30.

Dentro de la dimensión blanda, se señala el potencial de la sociedad multicultural australiana para establecer las “relaciones interpersonales que contribuyen a nuestro estatus internacional”,⁵ otro objetivo estratégico. En este sentido, se cuenta tanto con los australianos nacidos en el exterior como los residentes en terceros países, así como también en la capacidad de atracción de estudiantes extranjeros, y el turismo. También se busca proyectar la imagen de un país exitoso y sofisticado a través de sus aportaciones al conocimiento científico y los logros deportivos. La cooperación al desarrollo entra en la agenda blanda australiana en tanto que “deber moral para erradicar la pobreza”, aunque está primordialmente focalizada en la buena gobernanza en la región.

En lo referente al particular de la seguridad, Australia muestra en su documento estratégico un firme compromiso con la guerra contra el terrorismo impulsada por su aliado EEUU tras los atentados del 11-S en Nueva York y Washington.⁶

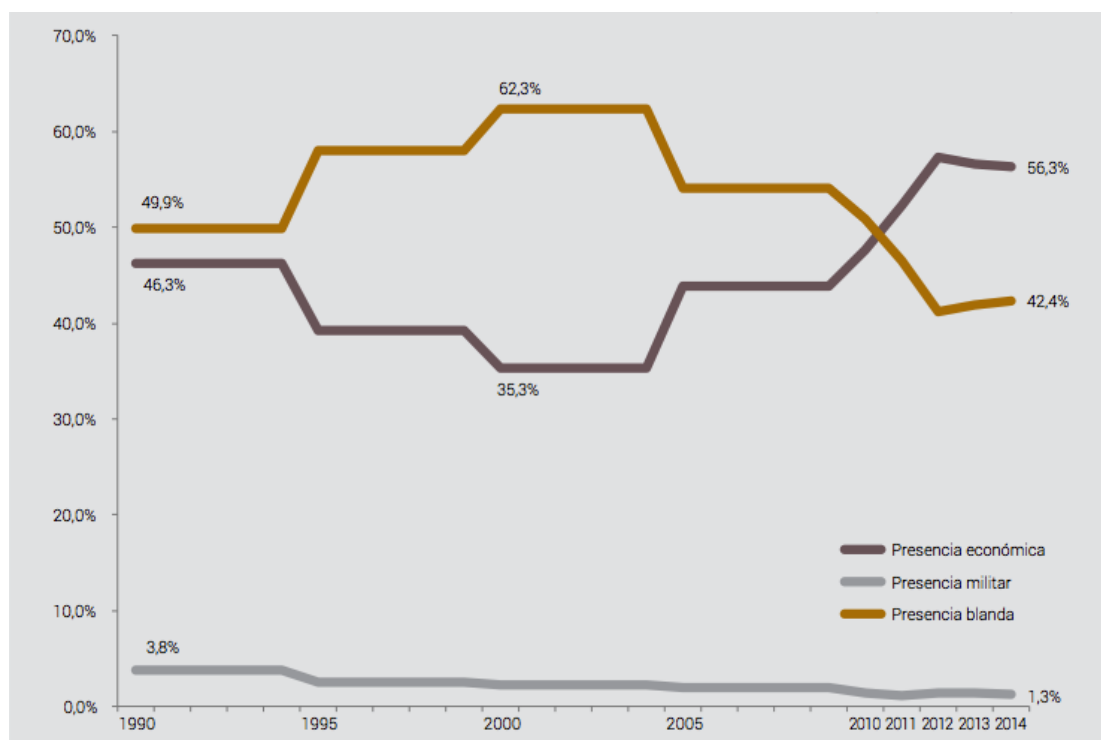
¿Ha evolucionado la naturaleza de la proyección exterior australiana de acuerdo a estas orientaciones estratégicas?

En 2005, dos años después de la aprobación de su libro blanco, Australia, ocupaba el 12º puesto del *ranking* de presencia global de los 80 países que cuantifica y ordena el Índice Elcano de Presencia Global. Su perfil de presencia estaba entonces principalmente construida sobre la dimensión blanda, que representaba el 54,1%, seguida de la económica (43,9%) y la militar (2%). Transcurridos cinco años, en 2010, mantiene idéntica posición, si bien las variables económicas incrementan su peso en 3,7 puntos porcentuales, en detrimento de blandas y militares, que decrecen 3,2 y 0 puntos, respectivamente. En el último Índice (2014), el país desciende un puesto en el *ranking* general, ocupando la 13ª posición, al tiempo que se consolida la tendencia hacia un perfil económico de proyección exterior (Gráfico 1). Por vez primera dicha dimensión supera a la blanda, suponiendo más de la mitad de la presencia global australiana (concretamente, el 56,3%). La contribución relativa de la presencia militar continúa descendiendo, no quedando reflejada en términos de presencia la participación australiana en la guerra contra el terrorismo global.

⁵ *Advancing the National Interest*, p. 13.

⁶ *Advancing the National Interest*, p. 13.

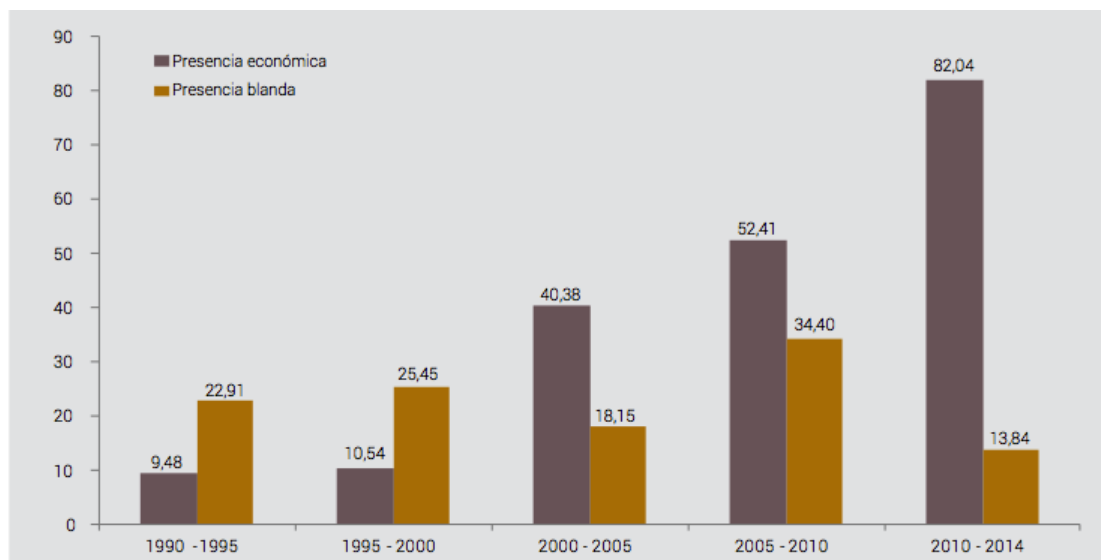
Gráfico 1. Contribuciones de cada dimensión a la presencia global de Australia (2014, %)



Fuente: Informe Elcano de Presencia Global 2015.

Este giro económico también se refleja si lo analizamos en valor índice (Gráfico 2). Partiendo de valores similares en 2005 (93,8 y 97,0 respectivamente), en los casi 10 años hasta 2014, el valor del área económica se incrementó en 134,4 puntos frente a los 48,2 de la blanda. La mayor expansión del conjunto de variables económicas se produjo en el lustro 2010-2014, en el cual dicha dimensión se incrementó 68,5 puntos más que la blanda (Gráfico 2).

Gráfico 2. Variación simple de presencia económica y blanda por subperiodos (en valor índice)

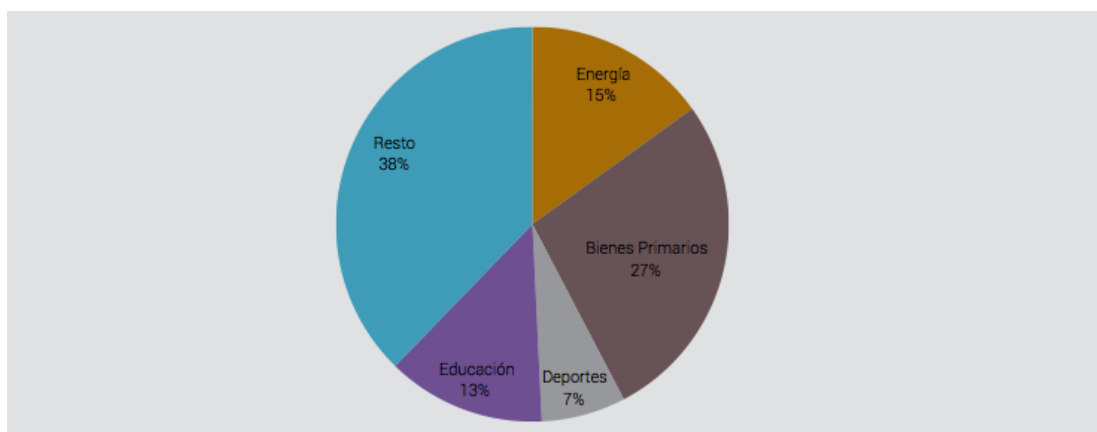


Fuente: Informe Elcano de Presencia Global 2015.

Por último, es interesante señalar cómo en el tablero global, esto es, en competición con los restantes 79 países que componen el Índice, la cuota de presencia económica australiana se incrementó, pasando del 2,0% al 2,3%, entre 2005 y 2010, en un contexto de expansión generalizada de la globalización –eminentemente económica– en el que los países emergentes han absorbido parte del espacio económico que ocupaban las potencias postindustriales tradicionales (el caso paradigmático es el de China).

Atendiendo a las variables definitorias del perfil australiano más allá de sus fronteras, vemos que en el año 2005 estas eran fundamentalmente cuatro: (a) educación, cuya contribución relativa era del 17,5%; (b) bienes primarios (17,4%); (c) deportes (15,3%); y (d) energía (11,9%). Estos fueron los factores más relevantes entre 2005 y 2014, si bien su evolución difiere a lo largo del período estudiado. En 2010 las variables de la dimensión blanda crecieron mínimamente –educación (17,7%)– o decrecieron –deportes (12,6%)–, mientras que las dos económicas se incrementaron –bienes primarios (18,8%) y energía (13,9%)–, una tendencia que se mantuvo en 2014, cuando los bienes primarios se afianzaron como la variable más importante (siendo su peso relativo del 27,0%, como muestra el Gráfico 3), las exportaciones de productos energéticos ocuparon el segundo lugar (15%) y la educación, pese a descender 4,5 puntos porcentuales respecto a 2005, ocupó el tercero, con un 13%. En el grupo de “otros” destaca la evolución de las variables de servicios, que permanecen prácticamente invariables a lo largo de los casi 10 años, y la de cooperación al desarrollo, cuya presencia relativa se incrementa en 1,6 puntos (Gráfico 3).

Gráfico 3. Contribución de las principales variables a la presencia global de Australia (2014, %)



Fuente: Informe Elcano de Presencia Global 2015.

En resumen, el análisis por variables expone una inserción exterior basada en las exportaciones de bienes primarios –principalmente productos agrícolas–, sector estratégico del país continental, y la energía, igualmente señalada como clave en la relación con Asia, un área de influencia prioritaria. La educación como forma de establecer vínculos con el exterior es otra de las grandes fortalezas de Australia. En este sentido, el descenso de su contribución relativa a la presencia global debe de interpretarse teniendo en cuenta tanto el elevado valor del que partía en 2005 como el crecimiento de otras variables económicas que han ido dando forma a los objetivos estratégicos identificados en su documento de referencia.

Tras analizar la evolución la naturaleza de la presencia global australiana desde 2005 por áreas y variables podemos concluir que ésta ha seguido, en la práctica, la senda marcada por el documento de 2003, conectando el buen desempeño internacional con el objetivo de una Australia más próspera y segura.

El caso sudafricano: ¿liderazgo regional para una mayor influencia global?

El año 2005 marca un punto de inflexión en la política exterior sudafricana, al señalar “el comienzo de la segunda década de democracia, coincidiendo con el 50 aniversario de la proclamación de la Carta de Libertad en el Congreso del Pueblo”, tal y como refleja el plan estratégico de la política exterior del país para 2005-2008,⁷ que recoge la visión y los objetivos de la misma a medio plazo. Poniendo de manifiesto su vocación de líder regional, el compromiso sudafricano se concentra en el continente africano, articulado sobre “la construcción de una nueva África donde exista una paz y seguridad duradera, se profundice en la democracia y en la prosperidad, lo que significa la continua mejora en la calidad de vida de los africanos”.

En 2009 el Ministerio de Asuntos Exteriores cambió su denominación por la de Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación (DIRC, en sus siglas en inglés), en un giro estratégico que pretendía conectar en mayor medida el proyecto nacional con el exterior, ahora más comprehensivo. Se inició asimismo un período de reflexión que culminaría con la elaboración de un documento de referencia para la acción exterior, un libro blanco, publicado en la página *web* del DIRC en 2011, bajo el título *Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu*,⁸ aprobado por el gabinete y actualmente en debate parlamentario.

Dicho libro blanco reafirma los principios básicos del espíritu sudafricano plasmados en 2005, centrados en el respeto a las naciones, gentes y culturas (la llamada diplomacia *Ubuntu*)⁹ y la cooperación Sur-Sur como contraposición al colonialismo. El objetivo último del documento no es otro que el de preparar al país para ser una “nación ganadora en el S. XXI”,¹⁰ estando su interés nacional intrínsecamente vinculado a la “estabilidad, unidad y prosperidad de África”, precisando que “la posición continental y global de Sudáfrica en el futuro va a estar determinada por cómo el país permanece fiel a sus valores imperecederos, el éxito económico y el continuo liderazgo continental”.¹¹ Vemos pues, cómo el liderazgo regional se define como objetivo estratégico prioritario sobre el que promover una mayor influencia en el orden global.

La visión de sí mismos en el horizonte 2025 es, por tanto, la de un país influyente tanto del continente africano como en la comunidad internacional, sustentándose en sus

⁷ Department of Foreign Affairs, Republic of South Africa (2005), *South Africa Foreign Policy Strategic Plan: 2005-2008*, <http://www.dfa.gov.za/departament/stratplan05-08.pdf>.

⁸ <http://www.gov.za/documents/white-paper-south-african-foreign-policy-building-better-world-diplomacy-ubuntu>.

⁹ Para más información, véase *Building a Better World*, preámbulo.

¹⁰ *Building a Better World*, p. 3.

¹¹ *Building a Better World*, p. 26.

valores y en una economía global competitiva y sostenible.¹² Así, la diplomacia económica del país deberá guiar al gobierno y demás actores de la acción exterior para, principalmente, tratar de acabar con las barreras para los productos sudafricanos, identificar y abrir nuevos mercados y atraer inversiones y turismo, lo que implica mejorar la competitividad de bienes y servicios generados en el país, al tiempo que mantener su reputación como proveedor estable y responsable. Para ello, establecen como fines estratégicos, a grandes rasgos, la integración y diversificación en los mercados globales, la apuesta por sus recursos naturales, la generación de un mejor entorno para los negocios, la innovación para afrontar nuevas oportunidades de mercado y la implementación de medidas dirigidas a la atracción de turismo.¹³

¿Podemos hablar, en términos de presencia, de liderazgo regional sudafricano?

Como hemos visto, Sudáfrica considera su liderazgo regional como el cimiento de su influencia en el orden global. Atendiendo al *ranking* de presencia global, advertimos que no es Sudáfrica, sino Nigeria, el país mejor posicionado de la región del África Subsahariana, bloque que incluye también a Angola y Sudán. Nigeria ha escalado 13 posiciones desde el primer año para el que se calcula el índice, 1990, ocupando en la última edición el puesto 36. Sudáfrica, por su parte, se sitúa actualmente dos puestos por debajo, en el 38 (Cuadro 1), habiendo sido su progresión algo menor, al ascender cuatro posiciones desde entonces. Angola y Sudán se encuentran muy por debajo, ya en la segunda mitad de la tabla, en las posiciones 54 y 77, respectivamente.

Atendiendo al posicionamiento por dimensiones de los dos primeros clasificados regionales, Sudáfrica lidera el *ranking* de presencia blanda, si bien es superada por Nigeria en las dimensiones económica y militar. Mientras que Nigeria no varía su posición en el *ranking* económico, la república austral desciende 14 puestos desde 1990, que, en cambio, gana 11 en la dimensión blanda, en contraste con los 10 perdidos por Nigeria. En la dimensión militar ambos países escalan posiciones desde comienzos de los 90.

Cuadro 1. Ranking de presencia global y por dimensiones de África Subsahariana (2014)

	Presencia global		Presencia económica		Presencia militar		Presencia blanda	
	Pos. 2014	Var. 1990-2014	Pos. 2014	Var. 1990-2014	Pos. 2014	Var. 1990-2014	Pos. 2014	Var. 1990-2014
Nigeria	36	+12	30	=	26	+29	60	-11
Sudáfrica	38	+3	43	-14	31	+25	36	+10
Angola	54	+9	38	+15	69	-20	80	-10
Sudán	77	-11	75	-5	63	+6	76	-23

Fuente: Informe Elcano de Presencia Global 2015.

En base a estos *rankings*, en términos de presencia, no sería Sudáfrica sino Nigeria el líder regional. Sin embargo, entrando en detalle en la naturaleza de su proyección exterior, esto es, analizando cómo contribuyen cada una de las dimensiones y variables a la presencia global, advertimos que dichos resultados pueden interpretarse de manera diferente.

¹² *Building a Better World*, p. 18.

¹³ *Building a Better World*, p. 26.

La proyección exterior de los cuatro países del bloque descansa mayoritariamente en la dimensión económica (Cuadro 2), indicando los porcentajes de Angola (95,6%), Nigeria (84,1%) y Sudán (60,3%), una mayor relevancia que en el caso sudafricano, cuya aportación relativa de la presencia económica es del 51,0%. Las dimensiones blanda y militar suponen, respectivamente, el 47,1% y el 1,9%, mientras que para Nigeria la blanda supone tan solo el 13,3% y la militar el 2,6%. La suya es, por tanto, una presencia muy focalizada en la dimensión económica.

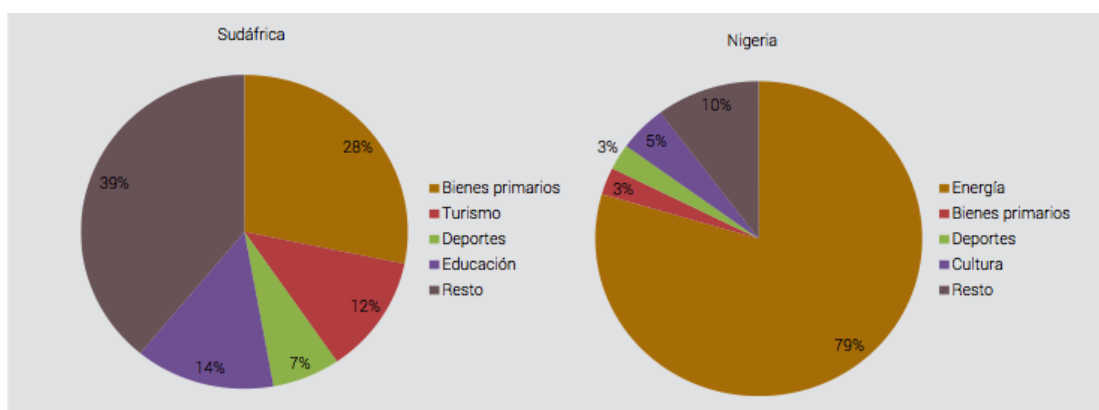
Cuadro 2. Contribuciones de cada dimensión a la presencia global de África Subsahariana (2014, %)

	Presencia económica	Presencia militar	Presencia blanda
Nigeria	84,1%	2,6%	13,3%
Angola	95,6%	0,1%	4,3%
Sudáfrica	51,0%	1,9%	47,1%
Sudán	60,3%	1,6%	38,2%

Fuente: Informe Elcano de Presencia Global 2015.

Descendiendo al nivel de las variables, puede apreciarse como la presencia global de Nigeria (Gráfico 4) descansa de manera abrumadora en la energía, que constituye el 79%, siendo la siguiente en importancia la cultura, con apenas un 5%. En cuanto a Sudáfrica, las variables que articulan su proyección exterior son mucho más diversas, siendo las principales los bienes primarios, la educación y el turismo (aunque un total de otras 13 variables suman el 28%). Así, presenta un perfil mucho más diversificado, lo que, no sólo no le hace dependiente de la evolución de los precios internacionales, sino que denota el desempeño de un proyecto interno que, en conexión con el orden global, apuesta por desarrollar los diversos sectores estratégicos identificados en el libro blanco (exportación de bienes primarios y atracción de turistas, principalmente), como base de una proyección regional y global, en beneficio del interés nacional.

Gráfico 4. Contribución de las principales variables a la presencia global de Nigeria y Sudáfrica (2014, en %)



Fuente: Informe Elcano de Presencia Global 2015.

Nigeria es el país del África Subsahariana que presenta mejores resultados de presencia global. En cambio, un análisis pormenorizado de la naturaleza de la proyección exterior de ambos países pone de manifiesto cómo la eventual influencia de Sudáfrica,

sustentada sobre unas bases diversificadas, denota una proyección más sólida y sostenible y una inserción estratégica conectada a la globalización no sólo a través de una dimensión económica sino, también, de la atracción de estudiantes a sus universidades, del turismo y los deportes, variables blandas que denotan un patrón más sofisticado, adecuado al contexto de unas relaciones internacionales crecientemente complejas tras el fin de la Guerra Fría.

Conclusiones

Tal y como hemos visto, el Índice Elcano de Presencia Global es una herramienta útil para analizar la política exterior de los países para los que se calcula. En el caso de Australia, la conexión es evidente: el giro hacia un perfil internacional más económico, con acento liberal, en una región –Asia/Pacífico– que se ha convertido en el epicentro de la actividad económica mundial, explica hasta cierto punto el hecho de que la dimensión económica se haya convertido en la definitoria de su proyecto nacional para sacar el máximo beneficio posible de la globalización. En cuanto a Sudáfrica, su principal fortaleza, y la base para ejercer su influencia regional (o incluso global), ha sido la diversificación de su presencia global en variables económicas y blandas, lo que le proyecta de una manera más compleja y sofisticada en la competición por el liderazgo regional que mantiene con Nigeria quien está basando su proyección fundamentalmente en las exportaciones energéticas.