

IBSA: ¿Un actor internacional y un socio para la Unión Europea?



Mariano Aguirre
Romy Chevallier
Alcides Costa Vaz
Susanne Gratius
Rajendra K. Jain
Francis Kornegay
Varun Sahni

Maria Regina Soares Lima
Sarah-Lea John de Sousa
Ernst Stetter
Alfredo Valladão

Susanne Gratius (Editora)

Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

IBSA: ¿Un actor internacional y un socio para la Unión Europea?

Susanne Gratius (Editora)

Julio 2008

Autores:

Mariano Aguirre

Romy Chevallier

Alcides Costa Vaz

Susanne Gratius

Rajendra K. Jain

Francis Kornegay

Varun Sahni

Maria Regina Soares Lima

Sarah-Lea John de Sousa

Ernst Stetter

Alfredo Valladão

63

Working Paper / Documento de trabajo

Julio 2008

Working Paper / Documento de trabajo



Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid
Friedrich Ebert Stiftung, Oficina de la UE, Bruselas
Con el apoyo de la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM)

Foto portada: Getty Images

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Índice

Introducción <i>Mariano Aguirre y Ernst Stetter</i>	1
Capítulo 1: La identidad mundial y trilateral de IBSA	2
IBSA: ¿Un actor en un nuevo orden mundial? <i>Sarah-Lea John de Sousa</i>	2
¿Es IBSA un actor internacional? <i>Alcides Costa Vaz</i>	5
Capítulo 2: El estatus regional y el poder de India, Brasil y Sudáfrica	8
India: ¿Una potencia mundial sin ambiciones regionales? <i>Varun Sahni</i>	8
El papel de Brasil como potencia intermedia: Los dilemas del reconocimiento mundial y regional <i>Maria Regina Soares de Lima</i>	11
El potencial de Sudáfrica para el liderazgo regional: ¿Un catalizador del renacimiento de África? <i>Francis A. Kornegay</i>	14
Capítulo 3: IBSA y la UE: Perspectivas de cooperación y diálogo	17
Brasil: ¿Un “socio estratégico” para la UE? <i>Alfredo Valladão</i>	17
Las relaciones de bajo perfil entre la UE e India <i>Rajendra K. Jain</i>	21
Sudáfrica: ¿Un actor internacional y un socio para la UE? <i>Romy Chevallier</i>	25
IBSA y la UE: ¿Interregionalismo Norte-Sur triádico? <i>Susanne Gratius</i>	27

Introducción

Mariano Aguirre y Ernst Stetter

Las potencias emergentes y la cooperación Sur-Sur están empezando a cambiar los cimientos del sistema internacional y a desafiar la estructura de poder tradicional en las organizaciones multilaterales. El recién establecido foro de diálogo entre India, Brasil y Sudáfrica (IBSA) es parte de esa tendencia hacia el establecimiento de un nuevo orden mundial.

Desde su creación en 2003 como un foro de diálogo informal, IBSA ha subido significativamente de categoría política –de una iniciativa ministerial a una presidencial– y ha empezado a celebrar cumbres anuales. Asimismo, durante sus cinco años de existencia, se ha producido una serie de resultados concretos –los tres países han firmado seis acuerdos trilaterales, han creado un fondo de desarrollo IBSA que recauda alrededor de 3 millones de dólares al año y han formado 14 grupos de trabajo distintos que tienen el objetivo de incrementar la cooperación en diversos sectores.

El camino y los objetivos de IBSA son claros –aumentar los niveles de comercio, inversión y desarrollo de los Estados miembros, como forma de obtener una mayor influencia y una mayor presencia en el sistema mundial. De hecho, a pesar de las enormes diferencias entre los tres países involucrados (en términos de tamaño, territorio y capacidades económicas y militares), éstos comparten una serie de intereses comunes, que están relacionados con un papel más destacado de los países en vías de desarrollo en la política mundial. Asimismo, tienen un fuerte compromiso hacia valores políticos como la democracia, los derechos humanos, la paz y el desarrollo. Igualmente, tienen en común algunos desafíos más específicos, como la lucha contra la desigualdad social y la pobreza, el problema de los altos índices de criminalidad en sus grandes ciudades y los conflictos en sus Estados vecinos.

Si bien IBSA todavía no es reconocido como un actor internacional destacado, ese foro de alto nivel refleja el

que India, Brasil y Sudáfrica han empezado a asumir un papel proactivo y, cada vez con mayor frecuencia, un papel colectivo de negociación en el contexto internacional. De esta manera, la posición común de India, Brasil y Sudáfrica en conflictos regionales e internacionales –especialmente en Oriente Medio, Sudán y Afganistán¹ constituye una evidencia de los enfoques del Sur hacia los problemas mundiales.

El 17 de octubre de 2007 IBSA celebró su segunda cumbre en Pretoria, Sudáfrica. Además de la presencia de jefes de Estados y miembros de sus respectivos gobiernos, las diversas reuniones de empresarios, parlamentarios y académicos demostraron el creciente interés de la sociedad civil en el proyecto IBSA. Los resultados concretos incluyeron la creación de un foro de mujeres, para aumentar la igualdad de género en el bloque IBSA; la petición de una reforma de las Naciones Unidas (ONU), incluido el Consejo de Seguridad; la eliminación de las distorsiones del mercado; y el compromiso hacia un acuerdo trilateral de libre comercio.

Asimismo, en paralelo a la cumbre sudafricana, la Oficina de la Unión Europea (UE) de la Fundación alemana Friedrich-Ebert (FES) y la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) han lanzado las primeras reuniones entre el IBSA y la UE, que tuvieron lugar en Madrid y Bruselas. Los dos eventos reunieron a reconocidos expertos de los tres países IBSA y funcionarios, diplomáticos y académicos de la UE.

Este documento de trabajo resume los resultados de los eventos celebrados en Madrid y Bruselas. El primer capítulo se centra en la identidad trilateral y mundial del IBSA. Sarah Lea John de Sousa presenta un análisis general, empírico y realista del IBSA; una perspectiva que luego se complementa con la discusión más teórica de Alcides Costa Vaz sobre la identidad del IBSA y su papel en las relaciones internacionales.

El segundo capítulo trata la cuestión del estatus regional y mundial de India, Brasil y Sudáfrica, con especial

¹ Ver las tres declaraciones de las cumbres del foro IBSA.

énfasis en la complicada cuestión del estatus de estos tres países en sus propias regiones. Varun Sahni discute las perspectivas de India a nivel de potencia mundial, a la vez que reconoce su limitada influencia regional; Maria Regina Soares de Lima explica el estatus de Brasil como potencia intermedia, pero con un alto nivel de reconocimiento a nivel mundial (si bien existe poco apoyo interno hacia sus proyectos sudamericanos); y Francis Kornegay discute el difícil equilibrio en la política exterior de Sudáfrica entre el renacimiento africano y los “valores occidentales”.

En el tercer capítulo, tres autores analizan las relaciones entre el IBSA y la UE: Alfredo Valladao presenta las oportunidades y las limitaciones de la nueva asociación estratégica entre Brasil y la UE; Rajendra K. Jain defiende la idea de que las relaciones entre India y la UE están subdesarrolladas; y Romy Chevallier analiza las posibilidades y limitaciones de la especial relación entre Sudáfrica y la UE. A modo de conclusión, Susanne Gratius ofrece una serie de reflexiones generales sobre la naturaleza y las perspectivas de las relaciones entre la UE y el IBSA.

Por último, nos gustaría agradecer a todos los expertos, diplomáticos y funcionarios de la UE por la alta calidad de sus intervenciones en el debate y su contribución a este proyecto sobre el IBSA y sus relaciones con la UE. Asimismo, esperamos que este proyecto conjunto –compartido por FES y FRIDE– represente el punto de partida de una relación de trabajo más cercana entre las dos instituciones en el futuro.

Capítulo 1

La identidad global y trilateral de IBSA

IBSA: ¿Un actor en un nuevo orden mundial?

Sarah Lea John de Sousa

Las fortalezas y los límites de IBSA

En junio de 2003, los ministros de Asuntos Exteriores de India, Brasil y Sudáfrica formalizaron el “Foro de Diálogo IBSA” mediante la Declaración de Brasilia,² que tenía el objetivo de aumentar el impacto de estos tres países en la escena mundial, así como su cooperación trilateral. No obstante, la Declaración no ha conseguido crear ni un consenso ideológico ni una alianza clara entre esas “potencias del Sur” –como sucedió con el Movimiento de Países No Alineados (MPNA).

De hecho, la iniciativa IBSA es inusual debido a su objetivo general de influir la agenda internacional sin cuestionar la estructura del sistema. Las estrategias de política exterior de los tres países simplemente promueven el multilateralismo y un enfoque de cooperación en relación a los desafíos de la globalización. De hecho, según los objetivos enfatizados en la Declaración de Brasilia y los comunicados oficiales de las cumbres, el IBSA debería caracterizarse, ante todo, como una “comunidad de valores”.

No obstante, a pesar de este punto de partida común, sería erróneo asumir que IBSA es un acuerdo entre iguales. A modo de ejemplo, mientras que las autoridades en Brasil y Sudáfrica no poseen ni recursos militares excesivos ni armas nucleares, India es reconocida

² Foro trilateral IBSA, Declaración de Brasilia, disponible en http://ibsa.nic.in/brasil_declaration.htm

como un Estado nuclear. Asimismo, las tres economías son diferentes respecto de su integración en la economía mundial. Además, mientras que India es una democracia con sesenta años de edad, Brasil y Sudáfrica finalizaron sus transiciones hacia la democracia hace tan sólo dos décadas. Por último, cada país tiene un estatus muy distinto en su propia región.

Por otro lado, India, Brasil y Sudáfrica se enfrentan a problemas internos similares. Sus sociedades sufren desigualdad social y económica, falta de cohesión social y un alto índice de violencia y crimen organizado, junto con la pobreza y epidemias (en particular VIH/SIDA).

Cronología del IBSA (2003-2008):

15 de octubre de 2008	III Cumbre IBSA, Nueva Delhi, India.
17 de octubre de 2007	II Cumbre IBSA, Pretoria, Sudáfrica.
16 de julio de 2007	IV Reunión de la Comisión Conjunta Trilateral, Nueva Delhi, India.
13 de septiembre de 2006	I Cumbre IBSA, Brasilia, Brasil.
30 de marzo de 2006	III Reunión de la Comisión Conjunta Trilateral, Río de Janeiro, Brasil.
10-11 de marzo de 2005	II Reunión de la Comisión Conjunta Trilateral, Ciudad del Cabo, Sudáfrica.
4-5 de marzo de 2004	I Reunión de la Comisión Conjunta Trilateral, Nueva Delhi, India.
6 de junio de 2003 IBSA	“Declaración de Brasilia” tras la primera Reunión Ministerial sin precedentes.
6 de junio de 2003	Reunión informal trilateral en la Cumbre del G-8, Evian, Francia.
enero de 2003	El Presidente de Sudáfrica, Thabo Mbeki, lanza la idea del IBSA.

La celebración de la próxima cumbre del IBSA está prevista para el segundo semestre de 2008 en India. Si bien la iniciativa está apenas institucionalizada —no es ni una organización fija ni un actor internacional consolidado—, su agenda está en constante desarrollo y su impacto está creciendo. Por lo tanto, debido a sus valores compartidos y objetivos globales, el foro IBSA

parece ser una iniciativa viable en un sistema internacional cada vez más multipolar.

La dimensión trilateral del IBSA

El objetivo de la cooperación trilateral es consolidar el foro IBSA, así como aportar beneficios a cada uno de sus miembros. Se ha firmado una serie de acuerdos en materia de comercio, transporte, energía, desarrollo y salud. Las dos primeras cumbres tuvieron lugar en septiembre de 2006 en Brasilia y en octubre de 2007 en Pretoria.

Dado que Brasil, India y Sudáfrica son potencias emergentes con una participación cada vez mayor en la economía mundial, el comercio es una cuestión vital para cada uno de los tres países. De hecho, el volumen del comercio entre Brasil, India y Sudáfrica ha aumentado de manera significativa desde la creación del foro IBSA —en particular el comercio entre Brasil y Sudáfrica. Tras intensas negociaciones, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión Aduanera del África Meridional (SACU, por su sigla en inglés) firmaron en 2004 un acuerdo de comercio preferente. A pesar de cubrir solamente un número reducido de mercancías, ese acuerdo representa un importante paso hacia un acuerdo más amplio que Brasil está negociando con distintos países africanos —en particular con Sudáfrica. Los participantes en el IBSA también están explorando la posibilidad de promover el comercio trilateral a través de acuerdos de libre comercio —entre el MERCOSUR, SACU e India.

No obstante, si bien el volumen del comercio trilateral ha aumentado, es poco probable que se firme un acuerdo de libre comercio en un futuro próximo. La falta de complementariedad entre las tres economías es un obstáculo importante, especialmente en relación a sus diferentes niveles de integración en la economía mundial. Gilberto Dupas hace hincapié en que, debido a sus estructuras de producción similares, los tres países son de hecho competidores por el acceso a los mercados de los países industrializados.³ Por lo tanto, el progreso en este campo

³ Gilberto Dupas, “South Africa, Brazil and India: divergence, convergence and alliance perspectives”, en Fabio Villares (ed.), *India, Brazil and South Africa – Perspectives and alliances*, Sao Paulo, 2006, p.334.

dependerá de un compromiso mayor y nuevos acuerdos que definan cuidadosamente los productos e industrias que puedan participar en los convenios comerciales.

Por otra parte, se han registrado avances significativos en el intercambio de *know-how* tecnológico y en tecnologías de la información y la comunicación (TIC), en particular en la industria aeronáutica y el transporte. Asimismo, ha habido un progreso conjunto en cuestiones sociales. Un buen ejemplo de ello es la lucha contra el VIH/SIDA –mientras que Brasil, a diferencia de su socio asiático, ha adoptado políticas eficaces para la prevención y el tratamiento del SIDA, India, por su parte, tiene una fuerte industria de medicamentos genéricos. Del lado de Sudáfrica –que tiene un problema gravísimo con el SIDA debido al alto número de infectados– también está interesada en los medicamentos genéricos y en aprender lecciones de Brasil en materia de políticas. Por último, los países IBSA han participado en el desarrollo de fuentes de energía alternativas. Todos están planeando desarrollar fuentes de energía nuclear para el uso civil. Al mismo tiempo, el foro IBSA tiene una posición privilegiada en el mercado mundial de energías renovables, dado que India, Brasil y Sudáfrica comparten condiciones óptimas para la producción de etanol derivado de la caña de azúcar y la soja. Brasil, en particular, tiene una amplia experiencia en la plantación y producción de la caña de azúcar y el *know-how*, la tecnología y el hábitat natural de Brasil convierten al país en el lugar más barato del mundo para la producción de etanol y biocombustibles, que pueden reducir la dependencia del petróleo. Por tanto, durante la cumbre de octubre de 2007 en Pretoria, se hizo hincapié en la importancia de la cooperación en el sector energético y se creó un grupo de trabajo que investigará ese campo.

La globalización del IBSA

India, Brasil y Sudáfrica no sólo desempeñan papeles importantes en sus respectivas regiones, sino que también tienen una influencia internacional cada vez mayor. En la cumbre del G-8 en junio de 2007 en Heiligendamm, Alemania, se inició un diálogo político –llamado “proceso Heiligendamm”– sobre cuestiones globales entre los países IBSA, junto con China, México y los Estados miembros del G-8. Además

–siguiendo el ejemplo de México–, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) está discutiendo la posibilidad de aceptar a China, Indonesia, Brasil, India y Sudáfrica como miembros plenos. Si bien una ampliación del G-8 o la OCDE es, de momento, poco probable, las potencias emergentes son cada vez más prominentes en los debates y negociaciones internacionales.

De todas maneras, es cierto que habría que distinguir entre India, Brasil y Sudáfrica por un lado, y México y China, por el otro, dadas las importantes posiciones de estos dos últimos países en los foros internacionales –México forma parte de la OCDE y China es un miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. Los países IBSA, en cambio, no están incluidos en esas instituciones multilaterales cruciales, lo que les obliga a definirse simplemente como representantes del Sur y, en particular, de sus respectivas regiones – como agentes de la paz y promotores del multilateralismo.

El objetivo principal de India, Brasil y Sudáfrica es desarrollar un poder de negociación a través del uso de un poder equilibrador blando, en vez de presentar un proyecto antihegemónico. Esa estrategia podría posibilitar la integración de IBSA en el sistema internacional sin oposición –como una voz reconocida del mundo en vías de desarrollo que desea un mayor nivel de participación y está lista para asumir y compartir más responsabilidades y costes a nivel mundial. Esas potencias emergentes también proyectan su influencia global a través de instituciones como la ONU o la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde participan en la creación de normas, defienden sus propios intereses y colocan cuestiones sociales en la agenda internacional.

En este contexto, puede decirse que India, Brasil y Sudáfrica han tenido un impacto significativo en nombre del mundo en vías de desarrollo. A modo de ejemplo, cabe mencionar su participación activa y constructiva en los últimos años en las negociaciones de la OMC. Tras la paralización de la Ronda de Doha en 2003, demandaron una voz mayor en las negociaciones y declararon su oposición al proteccionismo comercial de Estados Unidos y la UE.

Asimismo, lanzaron –junto con China y Argentina– el Grupo de los 20 (G-20), compuesto, en su mayoría, por países cuyas economías se basan en las exportaciones agrícolas. El principal objetivo de este grupo es contener el proteccionismo estadounidense y europeo, que restringe el acceso a esos mercados. Es cierto que a pesar de su enorme impacto en las reuniones de la OMC, y su éxito en prevenir que Washington y Bruselas tomaran decisiones sin consultarles, ese grupo no ha tenido una mayor influencia. De todas formas, el G-20 ha sido una experiencia formativa para IBSA y, a través de esa iniciativa, India y Brasil alcanzaron su objetivo de convertirse en socios clave en las negociaciones de la OMC del llamado G-6 (junto con Estados Unidos, la UE, Australia y Japón).

También en el contexto de la OMC, las potencias emergentes podrían ser capaces de imponer condiciones favorables para los países en vías de desarrollo en los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Por ejemplo, tras un largo período de debate, con el apoyo de muchos países del Sur y las grandes compañías farmacéuticas del Norte, consiguieron detener la creación de nuevas patentes para productos ya existentes, que, de otra forma, aumentarían de forma considerable el coste de los medicamentos para el tratamiento del VIH/SIDA. Los Gobiernos ahora tienen la posibilidad de adquirir licencias para la producción de medicamentos genéricos para el mercado nacional. Desde 2003, también se les permite exportar medicinas más baratas a países que sufren crisis humanitarias causadas por epidemias como el VIH/SIDA, malaria o tuberculosis.

En el campo de la seguridad internacional, India, Brasil y Sudáfrica desempeñan un papel activo en sus respectivas regiones y son contribuidores clave de las misiones de paz de la ONU. El liderazgo militar brasileño en Haití es un buen ejemplo del creciente compromiso de las potencias emergentes en compartir responsabilidades y costes en la promoción de la paz internacional. Otro ejemplo es el apoyo activo de Sudáfrica a la Misión de la Unión Africana (UA) en Darfur. Sudáfrica es, de hecho, un socio indispensable de la ONU y la UE en este sentido, dada su proximidad geográfica y su conocimien-

to de la región. Puede comprobarse que las potencias emergentes son vitales para una relación más cercana entre el Norte y el Sur en la promoción de la paz. Los países IBSA han incluso empezado a trabajar en sus propios proyectos e iniciativas en países en vías de desarrollo y en situación de posconflicto, y están pasando de ser receptores netos de ayuda a ser donantes netos.

De esta manera, los beneficios parecerían ser mutuos. Ello implica que todavía existe un gran potencial para la cooperación trilateral que explorar; un proceso que se aprovechará del conocimiento y los recursos del Norte –en particular de la UE– y de la experiencia y proximidad de las potencias del Sur a situaciones de conflicto.

¿Es el IBSA un actor internacional?

Alcides Costa Vaz

Los atributos de los actores internacionales

Por lo general, un actor internacional se define como un centro de toma de decisiones y acción, con la capacidad de proyectar sus intereses y ejercer influencia en la escena internacional. Eso puede ocurrir o porque el actor ha movilizado sus recursos de manera autónoma o, mediante alianzas, coaliciones o redes con otros actores, a nivel bilateral o multilateral. Es también una cuestión de identidad. El hecho de que el actor esté o no dispuesto a compartir sus esfuerzos, recursos y poder –incluso su propia identidad– con el fin de constituir un nuevo centro de toma de decisiones y acción colectiva transnacional marca una diferencia.

Los atributos y prerrogativas de los actores internacionales tienden a variar. Tienen que ver con la forma jurídica de soberanía nacional, junto con las entidades no estatales que actúan en nombre de una comunidad de intereses a la que promueven, defienden y representan públicamente, negociando y asumiendo compromisos junto con otros actores domésticos o internacionales. Por tanto, un actor internacional posee una identidad política y jurídica –así como una personalidad– que es reconocida internacionalmente, así como la capacidad

institucional y los recursos para poder ejercer influencia y asegurar que sus intereses y objetivos sean reconocidos por sus contrapartes y terceros.

La identidad internacional del IBSA

Estos elementos conceptuales ayudan a explicar la naturaleza y composición del IBSA y su potencial para convertirse en un punto de referencia en la política internacional y en las relaciones exteriores de la UE. Originalmente, el IBSA fue creado como un foro para el diálogo sobre políticas y la consulta entre India, Brasil y Sudáfrica –que abarcaría asuntos globales y desafíos económicos y sociales comunes.

De hecho, el IBSA no es simplemente una iniciativa trilateral. El que también ofrezca un espacio en el cual los tres países puedan expresar sus preocupaciones y coordinar sus esfuerzos en relación con asuntos globales le otorga una dimensión política que va más allá del trilateralismo, y genera la posibilidad de que el organismo se convierta en un centro real de toma de decisiones; en otras palabras, un actor que desempeñe un importante papel en la escena internacional.

Por consiguiente, cabría distinguir entre dos dimensiones del IBSA: por un lado, su agenda de cooperación mutua, que responde a los problemas, intereses y las necesidades domésticas; y por el otro, su influencia en la escena internacional y sus acciones en relación con cuestiones más directamente relacionadas con los intereses y las preocupaciones comunes de los tres países. En teoría (según las declaraciones de sus líderes políticos), el IBSA tiene tanto la voluntad como el potencial para convertirse en un punto de referencia internacional.

¿Cómo podría el foro IBSA convertirse en un actor internacional?

Una reflexión sobre las posibilidades del IBSA de convertirse en un verdadero actor internacional requiere una reflexión sobre dos factores esenciales que todavía no han sido analizados lo suficiente: en primer lugar, el fortalecimiento de su influencia en la política mundial y, segundo, la percepción de otros actores de que IBSA se está convirtiendo en una referencia internacional con una influencia real.

Con relación al primer aspecto, el Plan de Acción de febrero de 2004 prevé una coordinación multilateral con énfasis en las negociaciones comerciales internacionales en el marco de la OMC y la ONU, así como una posible coordinación en cuestiones de seguridad internacional. No obstante, IBSA todavía no ha considerado seriamente la posibilidad de actuar como un interlocutor internacional. Así, en los asuntos internacionales el IBSA todavía no ha desempeñado un papel importante, sino que ha preferido participar en la OMC bajo el paraguas del G-20 o dentro del G-4 (Alemania, Japón, Brasil e India) –el grupo de países que demanda un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Por tanto, a pesar de la importancia política otorgada al IBSA por los líderes de los tres países, la dimensión del foro en la política mundial es todavía secundaria y, quizás, podría describirse como servil en comparación con otras coaliciones internacionales.

Hasta la fecha, el papel del IBSA en relación con otros países se reduce a iniciativas humanitarias. Un claro ejemplo es el Fondo del IBSA para Aliviar el Hambre y la Pobreza, creado en 2004 y administrado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Un proyecto agrícola también está actualmente en proceso de desarrollo en Guinea Bissau y Haití –una iniciativa de recolección y procesamiento de residuos. Todos esos son proyectos humanitarios dirigidos a la ayuda al desarrollo. Y, por lo tanto, tienen un impacto político y regional muy limitado.

La brecha entre las expectativas externas y las realidades internas

Con relación al segundo aspecto anteriormente mencionado, la percepción que tienen los actores internacionales sobre el IBSA y sus objetivos de políticas internacionales se ha centrado mucho más en su identidad, así como en el estatus y la importancia de sus tres Estados miembros, que en el contenido de la propia iniciativa. En este sentido, cabría enfatizar que India, Brasil y Sudáfrica han asumido un papel de liderazgo bastante positivo en sus respectivas esferas de influencia.

Así, a los ojos de otros actores, el liderazgo regional de los Estados miembros del IBSA se ha convertido en una

de sus características más importantes. Sin embargo, las interpretaciones exteriores del IBSA han, de hecho, prestado más atención a los aspectos políticos, estratégicos y económicos de las capacidades (y limitaciones) de liderazgo de sus Estados miembros en sus respectivas esferas de influencia que en las condiciones de ese liderazgo. Asimismo, el hecho de que Brasil, India y Sudáfrica tengan condiciones internas y perspectivas diferentes parece reducir el potencial del IBSA de convertirse en un importante actor internacional.

De esta manera, es necesario centrarse en las condiciones en el terreno. Aunque el IBSA pueda proporcionar un incentivo para que sus países miembros desempeñen un papel más sustantivo en sus propias regiones, las expectativas parecen más altas —especialmente en el caso de Brasil e India— de lo justificado por su potencial real de liderazgo. Las capacidades y los atributos no necesariamente conllevan el ejercicio del liderazgo, sino también factores como la legitimidad y la implementación de políticas concretas.

Tanto las condiciones internas como los contextos geográficos de los tres países son demasiado variados como para permitir la más mínima convergencia de políticas regionales que, en cambio, requeriría la participación de países vecinos, especialmente en relación con cuestiones que tienen un importante impacto regional o mundial. Por consiguiente, si bien el IBSA reúne tres posibles potencias regionales y ha incorporado importantes cuestiones mundiales en su agenda, la capacidad de la iniciativa para ejercer influencia internacional es todavía limitada.

El camino hacia la institucionalización

Un elemento que confirma esa evaluación es el incipiente desarrollo del IBSA como una institución formal. En el nivel político, el IBSA funciona a través de cumbres presidenciales y reuniones anuales de ministros de Asuntos Exteriores; en el nivel tecnocrático, el IBSA opera a través de diversos grupos de trabajo (en particular con responsabilidades relacionadas con la ciencia y la tecnología, la energía, la salud, defensa, educación e infraestructura). Esos instrumentos institucionales reflejan las dos dimensiones

originales del IBSA: diálogo político de alto nivel y cooperación.

Dado que los ministerios de Asuntos Exteriores son responsables de la agenda política y la coordinación e implementación de las iniciativas trilaterales, el IBSA no incluye una institución formal que podría funcionar como un interlocutor con terceras partes u organizaciones internacionales. Mientras que el IBSA ofrece un espacio para el diálogo, la coordinación y el desarrollo de posiciones conjuntas, la formulación de propuestas e iniciativas que fortalecen la cooperación Sur-Sur y representan el mundo en vías de desarrollo están todavía sujetas a la soberanía nacional de cada país. Otorgar una capacidad política al IBSA y, de esta manera, permitir que el foro desempeñe un papel político propio es una opción que todavía no se ha considerado. No obstante, esta situación no es permanente, especialmente dado que la corta historia del IBSA ha estado determinada por un impulso endógeno y no por uno exógeno. A medida que surjan nuevas actividades con otros actores en las principales áreas de interés del IBSA —diálogo político y cooperación— es viable incorporar nuevas cuestiones y fórmulas institucionales. Ello abriría las puertas a un diálogo político con actores externos como la UE, con la cual los tres países comparten ciertas aspiraciones globales: construir un orden multipolar, fortalecer el multilateralismo y los mecanismos de gobierno global y alcanzar el desarrollo sostenible y la seguridad energética. La posible apertura de un diálogo político entre la UE y el IBSA en estos temas generaría importantes sinergias interregionales e internacionales.

No obstante, deberían existir dos precondiciones para este diálogo: en primer lugar, no se debería permitir que las dificultades persistentes entre la UE y los países IBSA afecten su interés mutuo en otros asuntos mundiales; en segundo lugar, el diálogo no debería albergar expectativas demasiado altas con relación a los papeles de liderazgo regional de Brasil, India y Sudáfrica. Finalmente, el diálogo debería considerar el potencial para una convergencia de intereses entre la UE y el IBSA y proporcionar la oportunidad para que aumenten sus respectivos perfiles internacionales, así como contribuir al diseño y la gestión de un orden internacional más estable y predecible.

Capítulo 2:

El estatus regional y el poder de Brasil, India y Sudáfrica

India: ¿Una potencia mundial sin ambiciones regionales?

Varun Sahni

India es una potencia intermedia que se está convirtiendo en una gran potencia. Por lo tanto, es –por definición– una potencia emergente. No obstante, es una potencia emergente inusual: incluso cuando busca un sitio en la gran mesa mundial, parece haber abandonado a su propia región. De esta manera, la región en la que se sitúa India no es una plataforma de lanzamiento, sino más bien un ancla que arrastra. ¿Por qué India ha dado la espalda a la región en la que está situada? La respuesta es que el área en cuestión no es ni pacífica en sí misma ni coherente en sus enfoques hacia los asuntos exteriores.

La dimensión interna: Sin paz regional

El poder en Asia meridional está sumamente concentrado. La población, el producto interior bruto (PIB) y los gastos militares de India son tres veces más grandes que los de todos sus vecinos juntos. Sus fuerzas militares y paramilitares superan en gran medida las de sus vecinos, así como las plataformas y sistemas armamentísticos de su arsenal. No obstante, a pesar de ser claramente la autoridad regional en Asia meridional, India no disfruta de una posición de liderazgo en el área. El bajo nivel de desarrollo socioeconómico de India explica esa aparente paradoja: a pesar de su enorme área terrestre, población y PIB, el PIB *per capita*, el índice de mortalidad infantil, los índices de expectativa de vida y el nivel de analfabetismo de las

mujeres adultas de India son similares a los de Bangladesh, Pakistán y Nepal, y notablemente peores que los de Sri Lanka y las Maldivas. Además, a pesar de que ninguno de sus vecinos puede, de manera convincente, desafiar el dominio de India en Asia meridional, no están dispuestos a reconocer el liderazgo regional. Sin embargo, a medida que la economía de India crece y se convierte en una parte dinámica de la economía mundial, las relaciones cercanas con India se convertirán de forma inevitable en una opción política más atractiva para sus vecinos.

La naturaleza indocentrista de Asia meridional es un hecho histórico y geográfico –un elemento estructural que India no puede eludir y sus vecinos no pueden permitirse ignorar. La única forma en que los otros países de Asia meridional han podido competir con el poder de India es mediante intervenciones extrarregionales, algo a lo que India se ha opuesto con rotundidad. La configuración del poder relativo en Asia meridional en el período de la post Guerra Fría ha estado caracterizada por el dominio de India, el desafío pakistani y la nuclearización manifiesta de los dos países, conllevando así a una paridad estratégica. Si bien ambos países están, oficialmente, en paz, Pakistán ha seguido una estrategia de bajo coste y moderadamente eficaz de apoyo a grupos insurgentes y terroristas en su lucha contra India.

Es importante destacar que el conflicto entre India y Pakistán tiene raíces ideológicas y de identidad y no se debe a una asimetría de poder. De hecho, la obsesión por la paridad con India –un país ocho veces más grande– en importantes sectores de la élite que formula las políticas en Pakistán es sorprendente. Mientras que la cuestión nuclear otorga a Pakistán una paridad estratégica con India y, por tanto, una seguridad perpetua, no disminuye la asimetría de poder que existe entre los dos países. Además, habiendo recientemente adquirido una capacidad nuclear manifiesta, ambos países están todavía aprendiendo lo básico en materia de disuasión nuclear, como se ha visto en la crisis de la movilización militar de 2001 y 2002.

Un Pakistán más seguro es un prerrequisito necesario (pero no suficiente) para una paz duradera en Asia

meridional. Existen otros tres factores que dificultan la paz regional. En primer lugar, a lo largo de Asia meridional existen claras señales que indican que ciertas ideas radicales están impregnando a grupos religiosos, a menudo en relación con divisiones intergeneracionales. Por ejemplo, la “talibanización” de Bangladesh, independientemente de las exageraciones, se ha convertido en una seria preocupación para India. En segundo lugar, todos los países de Asia meridional se enfrentan a tendencias centrífugas y separatistas, a menudo como resultado de años de mal gobierno y pésima administración. Por lo general, los países vecinos han desempeñado un papel en el establecimiento y apoyo a esos movimientos. Un excelente ejemplo es el grupo de los Tigres de Liberación del Eelam Tamil (*Liberation Tiger Tamils of Eelam*, LTTE) o Tigres TAMIL en Sri Lanka, que fue primero apoyado –y luego combatido– por India. Por último, muchos países de Asia meridional –quizás por su falta de democracia– han sufrido la violencia de grupos que desean derrocar el Estado por razones ideológicas. De hecho, lo que es de destacar es hasta qué punto –a pesar de su supuesta naturaleza *doméstica*– esas preocupaciones de seguridad invariablemente involucran a países vecinos. La localización central de India en la región le impide aislarse de los efectos expansivos de los desafíos internos de seguridad de sus vecinos.

La dimensión externa: Sin cohesión regional

¿Por qué Asia meridional no se une como una región? Una explicación convincente se encuentra a principios del período post colonial. La partición de India introdujo una lógica política de suma cero a la manera en que India y Pakistán –los dos Estados sucesores de la India Británica– veían al mundo exterior. Por lo tanto, desde la independencia ninguna presencia externa en la región fue *nunca* vista por alguno de los dos Estados de manera similar.

Tras la victoria de la Revolución china, India intentó de inmediato construir fuertes vínculos con el liderazgo comunista de China, mientras que Pakistán entró en la estructura de alianzas de Estados Unidos, con el fin de contener a la Unión Soviética y a la “China Roja”. Posteriormente, a medida en que las relaciones entre

India y China se deterioraron –resultando en la guerra fronteriza de 1962 entre los dos gigantes asiáticos–, las relaciones entre Pakistán y China mejoraron de forma drástica, culminando en una “amistad óptima” entre Beijing e Islamabad. De hecho, Pakistán fue uno de los pocos países con los cuales China mantuvo estrechas relaciones diplomáticas y políticas incluso durante la Revolución Cultural. Tras el distanciamiento sino-soviético, India intentó consolidar sus relaciones con Moscú, convirtiéndose a lo largo del tiempo en un amigo cercano de la Unión Soviética. Si bien la invasión soviética de Afganistán en 1979 perturbó seriamente a los líderes de India, el país *no* se opuso públicamente a la invasión. Mientras tanto, Pakistán se convirtió en un Estado en primera línea, a través del cual Estados Unidos y otras potencias occidentales canalizaban miles de millones de dólares destinados a los muyahidín antisoviéticos.

Finalmente –tras los ataques del 11 de septiembre en Estados Unidos–, Pakistán optó una vez más por convertirse en un Estado en primera línea y socio de Estados Unidos, esta vez contra el régimen Talibán y Al-Qaeda en Afganistán. Aparentemente, tanto India como Pakistán han estado del mismo lado de la “Guerra Mundial contra el Terrorismo” desde 2001. En la práctica, ambos sospechan profundamente el uno del otro. Por lo tanto, no se ha conseguido desarrollar una perspectiva sudasiática cohesionada.

Otro factor importante es que no es siempre fácil identificar una “presencia externa” en Asia meridional. China, en particular, presenta un problema. Desde luego, China *no* es parte de Asia meridional; los Himalayas han definido durante cinco milenios los límites septentrionales de la región. No obstante, China es un elemento crítico en la seguridad regional en Asia meridional. Cualquier definición geoestratégica (en vez de una meramente geográfica) de Asia meridional debe incluir necesariamente a China. Tras la guerra fronteriza de 1962, India desplegó a casi medio millón de soldados en su frontera con China al norte del país. Además, India ha expresado en repetidas ocasiones su preocupación por una cooperación entre China y Pakistán en la producción de misiles nucleares y no nucleares.

Para resumir, India, como el principal poder regional, no ha conseguido apaciguar o cohesionar el área. India está ahora intentando encontrar un nuevo marco regional, poniendo énfasis en la cooperación subregional, así como en la superregional (panasiática). En este sentido, India se está moviendo en varias direcciones a la vez. A modo de ejemplo:

Acuerdos bilaterales. India está promoviendo el camino de la cooperación bilateral, siendo el Acuerdo de Libre Comercio entre India y Sri Lanka el ejemplo más significativo. Una base fundamental de este acuerdo es la seguridad —el sistema político de Sri Lanka se ha dado cuenta de que la participación de India es la mejor garantía de que los Tigres Tamienses no conseguirán establecer un Estado separatista en el norte de Sri Lanka.

Cooperación subregional. India está actualmente empleando esfuerzos diplomáticos considerables en iniciativas subregionales como la Iniciativa de la Bahía de Bengala para la Cooperación Multisectorial Técnica y Económica (BIMSTEC) y la Cooperación Mekong-Ganga (MGC). La BIMSTEC es quizás la iniciativa más importante porque incluye a Tailandia y Myanmar y, de esta manera, proporciona a India acceso a los acontecimientos en el sureste asiático y a la dinámica de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN). La MGC es importante porque potencialmente vincula a India no sólo al sureste asiático peninsular, sino también a la provincia china de Yunnan.

La vecindad ampliada. La noción de una “vecindad ampliada” que incluye Asia central y el sureste asiático es otro aspecto nuevo de la política india. La participación de Afganistán en la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (ASACR) es una señal de que la vecindad de India está siendo ampliada más allá de sus vecinos tradicionales de Asia meridional.

La escala continental. El juego más interesante para India tiene lugar en la escala panasiática. India está empezando a dibujarse como un actor importante en el contexto continental. Lento pero seguro, el propio mapa de Asia está cambiando, ya que quizás por pri-

mera vez en la historia asiática una arquitectura de seguridad continental —claramente vinculada con la ascensión de China— está llegando a Asia-Pacífico. ¿Cómo responderá el resto de Asia —e India en particular— al crecimiento de China? ¿Conseguiría China convencer a sus vecinos que su ascensión no es una versión del siglo XXI de la Alemania Guillermina buscando su momento de gloria?

Si bien algunos académicos asiáticos afirman que el pasado de Europa no es necesariamente el futuro de Asia, deberíamos no obstante tomar algunas pistas de los procesos históricos que a lo largo del tiempo moldearon una discreta región del continente europeo. Tres momentos en la historia europea son de particular interés en este sentido: la Paz de Westfalia, el Congreso de Viena y la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) en Helsinki. ¿Qué podrían significar para Asia esos eventos?

Westfalia para el Este

La lógica política del realismo, con sus equilibrios de poder y dilemas de seguridad, continúa conduciendo la política interestatal en gran parte de Asia. Dos ejes de poder opuestos en Asia podrían surgir debido al ascenso de China y los intentos estadounidenses de contener el poder chino. No obstante, India no entrará en la política de contención de China. La razón principal es que India es demasiado grande para ser miembro de la comunidad de seguridad estadounidense. Por otro lado, India no participará de una alianza asiática contra Occidente, porque dicho eje estaría inevitablemente liderado por China. Es poco probable que India cambie una hegemonía global estadounidense por una hegemonía continental china.

No obstante, la no alineación en 2015 no será una opción fácil para India. Uno de los polos del nuevo orden bipolar, China, es un vecino con el cual India comparte una enorme frontera (a pesar de las disputas en algunas partes). Asimismo, la propia India quiere ser una gran potencia, lo que dificultaría cualquier intento de eludir una política de poder. En resumen, existen razones convincentes para creer que la existencia de ejes opuestos en Asia representaría malas noticias para India.

El concierto de Asia

Existe también la posibilidad de que algunos Estados líderes en Asia asuman entre ellos la responsabilidad por el orden y la estabilidad en Asia-Pacífico. Mientras que eso parece una idea ilustre y sensata, existen tres serios problemas. En primer lugar, un *directoire* podría, por un lado, “congelar” la arquitectura de seguridad y así dejar de reflejar cambios en las capacidades e intereses; o, por el otro, dividirse internamente sobre la cuestión del cambio versus la estabilidad. En segundo lugar, un *directoire* construido sin Estados Unidos resultaría en un eje antiestadounidense liderado por China –un resultado que no está en los intereses de India. Y, en tercer lugar, los Estados más pequeños en el período actual de la historia mundial son actores autónomos, mucho más de lo que lo eran en la Europa del siglo XIX. Por lo tanto, es necesario cuestionar la noción de que pueda existir un *directoire* en Asia-Pacífico.

Helsinki en Asia

También podría considerarse un arreglo de seguridad cooperativa en Asia. Desde luego, no podría haber un proceso de Helsinki en el continente asiático sin la participación de China. India podría desempeñar un papel muy importante en empujar a China en esa dirección. En los próximos años, China podría ser proclive a un proceso asiático de Helsinki, especialmente si la única otra opción es la bipolaridad y la contención.

Construir un “proceso de Helsinki asiático” no sería tarea fácil. No obstante, merecería mucho la pena. Reduciría el tamaño de los arsenales en Asia. Entrelazaría las capacidades estadounidenses y chinas, así como las indias y las japonesas, dentro de un proceso cooperativo más amplio en Asia. A lo largo del tiempo, ese proceso podría también conducir a la evolución de una identidad asiática auténtica, que podría generar hábitos de comportamiento cooperativos en el continente asiático.

El papel de Brasil como potencia intermedia: Los dilemas del reconocimiento mundial y regional

Maria Regina Soares de Lima

El modelo de potencia intermedia

Tradicionalmente, se considera a Brasil una potencia intermedia. Las potencias intermedias no se caracterizan por el uso del poder duro sino por su preferencia por instrumentos “blandos” y diplomáticos y la cooperación. Un país es una potencia intermedia por definición, si bien ello se ve también afectado por la auto-percepción de las élites y la sociedad del país. Uno de los mayores problemas de las potencias intermedias como Brasil es combinar el reconocimiento mundial y la representatividad regional.

El modelo de potencia intermedia engloba tres niveles:

1. El nivel global. Una potencia intermedia proporciona dos tipos de bienes globales: (a) paz y estabilidad; y (b) crecimiento y desarrollo.
2. El nivel regional. Una potencia intermedia proporciona dos tipos de bienes regionales: (a) la estabilidad de su vecindad (si bien no necesariamente en todos los países de la región en cuestión); y (b) la integración y el desarrollo regional.
3. El nivel de percepción, en particular la autopercepción de las élites del país.

La política exterior de Brasil sigue la tendencia de las potencias intermedias de practicar una estrategia blanda de equilibrio. Eso significa que no utilizan el poder duro sino que actúan principalmente mediante instrumentos diplomáticos y de cooperación, con el fin de crear un sistema internacional más equitativo. En contraste con una potencia mundial, el mejor indicador de una potencia intermedia es el nivel de reconocimiento a nivel regional e internacional, lo que equivale a una definición en sí misma.

El creciente reconocimiento mundial de Brasil

Un indicador importante del papel en la escena mundial de una potencia intermedia es su participación en las misiones de la ONU. Brasil, junto con India, envía tropas a las misiones de paz de la ONU desde finales de los años cuarenta. Si bien Brasil y sus socios del MERCOSUR Argentina y Uruguay todavía están muy por detrás de India, estos países han aumentado su contribución a las misiones de paz de la ONU tras el final de la Guerra Fría.

Mientras que Uruguay es actualmente el séptimo contribuyente a las misiones de la ONU, Brasil mejoró su posición del puesto 45 al 15 entre 2004 y 2007.⁴ La principal razón de esa reciente subida es la posición de liderazgo del país (su comando militar) en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Esa mayor participación brasileña demuestra que el país ha dejado gradualmente atrás su anterior principio de no intervención en los asuntos internos de otros países.

Brasil es también un importante promotor del crecimiento y el desarrollo. Bajo el gobierno de Lula, en particular, Brasil ha seguido una política activa en la "coalición del Sur" en la promoción del comercio y el desarrollo mundiales. El país es uno de los negociadores clave en la Ronda de Desarrollo de Doha de la OMC y es también uno de los líderes de la iniciativa G-20 para promover los intereses de los países en vías de desarrollo *vis-à-vis* Estados Unidos y la Unión Europea. En años recientes, Brasil ha aumentado tanto su participación en foros multilaterales como su contribución a la paz y el desarrollo —factores que hemos definido como los dos bienes colectivos principales proporcionados por las potencias intermedias.

El problemático liderazgo regional de Brasil

Mucho más problemático y complejo que el creciente reconocimiento mundial de Brasil, sin embargo, es el papel del país como un proveedor regional de bienes colectivos. Para empezar, Brasil ha tenido tradicionalmente un perfil muy bajo en la política sudamericana.

A pesar de que esta percepción haya empezado a cambiar en los últimos años —gracias a una política regional activa, especialmente desde la presidencia de Lula— todavía se considera que el país ejerce una influencia negativa en la región.

Actualmente, Brasil tiene intereses geoeconómicos muy fuertes en América del Sur. Primero, la región es el principal mercado para los productos brasileños con un alto valor añadido y un área clave para la inversión pública y privada brasileña. Segundo, consolidar la democracia y la estabilidad política en su vecindad no es sólo importante en términos de la ideología y los valores brasileños, sino también para sus propios intereses económicos en la región. Y tercero, la emergencia de escenarios negativos en América del Sur tendrían consecuencias directas para sus propios ciudadanos, dadas las grandes comunidades brasileñas en países como Bolivia y Paraguay.

Esos múltiples intereses e interdependencias contrastan con los logros más bien mixtos de Brasil como un proveedor de bienes regionales y, en particular, su papel como financiador general sudamericano. El final de la Guerra Fría y el retorno de la democracia cambiaron radicalmente el comportamiento de Brasil en la región —de la rivalidad y el aislamiento hacia la cooperación y la integración. Actualmente Brasil desempeña un rol muy activo en la estabilización política y un claro papel de mediación en América del Sur. Si bien Brasil ha sido, y sigue siendo, un importante promotor de la integración sudamericana (MERCOSUR y UNASUR), el papel del país como financiador general regional y constructor institucional ha sido menor de lo esperado, en comparación con su voluntad política y su capacidad.

La principal razón del relativamente bajo desempeño de Brasil es doméstica. Primero, y en contraste con el amplio consenso sobre el papel clave de las inversiones, hay poco apoyo interno para un rol más destacado de Brasil en América del Sur —particularmente como proveedor de una simetría regional y financiador para los países pequeños. Una importante parte de la élite nacional y la sociedad en general es muy reacia a aplicar políticas especiales hacia países vecinos menos

⁴ Center on International Cooperation, *Annual Review of Global Peace Operation 2008*, Lynne Rienner: Boulder/Londres, 2008, p. 139.

desarrollados con el fin de aumentar los niveles de integración de aquellos países. Segundo, se pueden identificar posiciones divergentes en el gobierno de Lula: entre los “estabilizadores económicos” por un lado, y la burocracia orientada hacia el desarrollo, por el otro. Ambos factores tienen un impacto negativo en la política brasileña de promoción de la integración.

En relación a los actores dentro del país, habría que distinguir entre el grupo que está a favor de las relaciones de Brasil con los mercados del Norte y grandes mercados como China (su tercer mayor mercado de exportaciones), y el grupo que prefiere una política exterior enfocada al Sur para incluir nuevas alianzas como el IBSA. No existe un consenso entre esos dos grupos con relación a las posibilidades de que Brasil se “globalice y regionalice” a la vez. Entonces, es más que una simple cuestión de recursos limitados. La posición débil de Brasil como financiador regional y promotor de la integración también puede atribuirse al insuficiente apoyo interno al proyecto sudamericano de Lula.

La multipolaridad regional es la segunda razón importante que explica la posición relativamente débil de Brasil en América del Sur. Estados Unidos, que es la potencia hegemónica continental, es su principal rival en la región. Debido a su participación en MERCOSUR, Brasil no puede competir con los acuerdos bilaterales de libre comercio de Washington. Otro desafío al liderazgo de Brasil es la diplomacia del petróleo de Venezuela en la región. Por tanto, la multipolaridad regional –con más de un líder potencial– limita las ambiciones de Brasil, mientras que su bajo nivel de compromiso financiero aumenta el poder de negociación de países más pequeños. El mejor ejemplo en este caso es la amenaza de Uruguay de abandonar el MERCOSUR y firmar un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos.

Por todas esas razones, la importante participación de Brasil en la escena internacional (G-20 y el IBSA) no ha contribuido a aumentar su influencia regional. Cabría desatacar que no existe una relación lineal entre el activismo global de Brasil y su importancia regional. Dado que los bienes públicos colectivos, a nivel global y

regional, se distribuyen de acuerdo a los diferentes distritos, compromisos y obligaciones, la capacidad material de Brasil no es suficiente para garantizar su influencia en América del Sur. Según el modelo de potencia intermedia, de hecho, el caso de Brasil subraya la percepción de que el liderazgo regional depende menos de los recursos que de la capacidad de un país de producir bienes públicos colectivos –paz, crecimiento, desarrollo e integración– así como del reconocimiento por parte de otros países de su liderazgo.

La autopercepción de la élite brasileña

El comportamiento de una potencia intermedia depende de la autopercepción de la élite y la sociedad de un país, pero un equilibrio blando también significa buscar el equilibrio entre las relaciones económicas y políticas de un país. Brasil posee una estructura de comercio altamente diversificada con cuatro socios clave: América del Sur, Estados Unidos, la Unión Europea y China. Asimismo, es un país que disfruta de un cierto nivel de autonomía y diversidad política interna, como alternativa a una dependencia en estructuras militares. A principios del siglo XX, Brasil asumió un papel de mediación entre Estados Unidos y el Cono Sur sudamericano. Desde mediados del siglo XX, el país ha empezado a actuar como un puente entre el Norte y el Sur.

Actualmente, las élites brasileñas comparten un consenso amplio de que su país debería desempeñar un papel internacional más importante, no a través de capacidades militares sino a través del uso de medios económicos y diplomáticos. Si bien tradicionalmente ha habido un consenso sobre los valores y objetivos de la política exterior de Brasil, las élites nacionales están en desacuerdo en lo que respecta a los mejores instrumentos y estrategias para la actuación del país a nivel global.

Además, cualquier consenso que pudiera existir sobre política exterior parece haber desaparecido en los últimos tiempos. Las élites nacionales están divididas entre dos visiones opuestas sobre cómo debería proceder Brasil en las escenas global y regional y dos percepciones del papel del país como una potencia intermedia en la región. De esta manera, existen dos posibles caminos para el papel de “equilibrio blando” de Brasil:

- (1) “De fuera hacia dentro”. Esta percepción ve a la globalización como la fuerza motora detrás de un papel más destacado de Brasil. Según esta visión, el país debería cambiar las condiciones internacionales mediante una participación de gran alcance en las instituciones multilaterales internacionales; ello con el fin de convertir las expectativas en capacidades y credibilidad reales. Un ejemplo concreto de este tipo de enfoque basado en el equilibrio blando fue la adhesión de Brasil al tratado de no proliferación en los años 1990. Para las relaciones entre Brasil y América del Sur, esa primera opción significa una integración superficial o limitada, con un claro enfoque basado en el interés nacional y centrado en el comercio, la inversión, la infraestructura y la energía. Asimismo, implica poco compromiso político.
- (2) “De dentro hacia fuera”. Este enfoque combina la proyección en la escena internacional con opciones de política exterior innovadoras, principalmente junto con nuevos socios en el Sur –para incluir a los vecinos de Brasil. Basada en una visión crítica de los resultados de las reformas neoliberales, esta opción defiende una política industrial activa de coordinación estatal y el mantenimiento de un proyecto nacional para tratar los desequilibrios internos y la desigualdad social. Busca desarrollar una política exterior fuerte y autónoma con relaciones externas muy diversas, y hace hincapié en la cooperación con el fin de evitar una gran concentración de poder. Esta visión también defiende una política regional activa como medio para convertirse en un polo de poder regional, y así aumentar la multipolaridad y tratar las asimetrías estructurales, incluyendo medidas compensatorias para los países menos desarrollados.

Dos desafíos principales para Brasil

Esas distintas visiones y la falta de consenso sobre los medios para alcanzarlas, así como sobre los socios externos apropiados, constituyen un serio obstáculo para que Brasil alcance una posición global más destacada y un papel más fuerte en América del Sur. En el futuro inmediato, Brasil tendrá que afrontar dos serios desafíos domésticos y regionales:

Superar la asimetría interna como prerrequisito para la actuación regional. Brasil debería agregar aún más su capacidad interna y promover la redistribución doméstica en términos del bienestar social intraestatal. Sin un mayor progreso en términos de equilibrio interno, un sector de la élite seguirá adhiriéndose a una visión de suma-cero de la región. Eso, a su vez, levantaría la cuestión de por qué Brasil debería contribuir al desarrollo de sus vecinos pobres si el país tiene serios problemas dentro de sus propias fronteras. Cuanto más aumente la asimetría interna, más fuerte será esa percepción. En cambio, cuanto menor sea el nivel de desequilibrio interno, menor será la reticencia de la élite para ver a Brasil convertirse en financiador general regional y proveedor de la paz, la integración y el desarrollo colectivos en América del Sur.

Reducir las asimetrías entre Brasil y el resto de América del Sur. El gobierno brasileño percibe un gran desequilibrio entre su propia capacidad económica y la de los otros países en la región. Con el fin de reducir las brechas existentes, Brasil, bajo el gobierno de Lula, está creando un “liderazgo cooperativo”, que afrontará las asimetrías estructurales dentro de América del Sur. Un ejemplo concreto ha sido la creación del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) del MERCOSUR, principalmente financiado por Brasil. Esas iniciativas han llevado a parte de la élite doméstica a acusar a Lula de ser demasiado blando en la región. Ello, a su vez, levanta la cuestión clave de cómo puede Brasil aumentar su presencia económica en América del Sur y, al mismo tiempo, mantener su estilo de liderazgo cooperativo, con el fin de evitar ser visto como la “potencia hegemónica del Sur”.

El potencial de Sudáfrica para el liderazgo regional: ¿Un catalizador del renacimiento de África?

Francis A. Kornegay

El liderazgo continental de Sudáfrica

Sudáfrica y sus socios del IBSA son poderes emergentes regionales dentro de la “semiperiferia” de un siste-

ma internacional cambiante. En este contexto más amplio, Sudáfrica –desde su transición a la democracia en 1994– ha asumido el papel de liderazgo principal en África. Ese liderazgo se ha visto reflejado en varios niveles:

- la promoción del desarrollo económico, a través de una transformación institucional en el sistema interafricano;
- la mejora de la cooperación e integración regionales;
- la promoción de una gobernanza política, económica y corporativa eficaz bajo la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) y el Mecanismo Africano de Revisión por Pares (APRM, por su sigla en inglés), donde Sudáfrica ha desempeñado un papel líder;
- un alto nivel de actuación en la resolución de conflictos y la reconstrucción posconflicto.⁵

Estos elementos juntos constituyen una agenda de liderazgo “revisionista”, dirigida a transformar la gobernanza africana de varias rendiciones de neopatrimonialismo autoritario (ya sea civil o militar) hacia una situación más abierta, participativa y democrática. La fuerte actuación de Sudáfrica en el resto del continente se ha extendido más allá de la participación de las agencias gubernamentales e incluye también el Congreso Nacional Africano (CNA) gobernante y sus socios aliados, así como una amplia serie de actores de la sociedad civil y compañías sudafricanas.

Dada la fuerza de su economía y su geografía política única, Sudáfrica no puede escaparse de asumir un liderazgo continental. Además, desempeñar un papel de liderazgo revisionista transformador está dentro de los intereses de seguridad nacional sudafricanos, ya que tiene que garantizar su propio futuro económico y estabilidad. Por esta razón, la integración regional, mediante la SACU –formada por Botswana, Namibia, Lesotho y Swazilandia–, y la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC) están en la cima de las prioridades de política exterior de Tshwane-Pretoria.

⁵ Chris Landsberg, 2006, op. cit.

No obstante, la cuestión del potencial de liderazgo sigue siendo válida. Los límites en materia de capacidades marcan hasta qué punto el liderazgo regional de Sudáfrica puede ser ejercido. Estas limitaciones reflejan tanto los dictados de la geografía como el tamaño relativo de Sudáfrica como una potencia intermedia, así como las limitaciones internas relacionadas con el gobierno.

Una perspectiva comparativa de la política regional de Sudáfrica

Una primera restricción son los dictados de la geografía y el tamaño. Sudáfrica está al final de las potencias intermedias, en comparación con su periferia –el continente africano– y los mega-Estados Brasil e India, que participan con Sudáfrica en la alianza IBSA. El estatus de mega-Estado confiere una “hegemonía soberana”, como requisito para entrar en el “club de las grandes potencias”. “Hegemonía soberana” se refiere a Estados de tamaño continental, como Estados Unidos, China y Rusia, así como India y Brasil, cuyos compromisos para con la soberanía nacional reflejan su escala territorial y poblacional, junto con su tamaño, su desarrollo socioeconómico y tecnológico y su poder militar y económico, así como su necesaria “consciencia nacional”.

Sudáfrica no aspira, y no puede aspirar, siendo realista, a un estatus de gran potencia, como India y Brasil. En cambio, su vocación revisionista es la de propulsar el continente africano de su posición periférica marginalizada en el orden mundial hacia un estatus de gran potencia, en el cual África asumiría uno de los polos centrales de liderazgo político, económico y de seguridad en el mundo.⁶ Por tanto, la relación entre Sudáfrica y el resto de África no puede compararse a la relación entre la Alemania de la post Guerra Fría y el resto de Europa, y el dilema: “¿Una Europa alemana o una Alemania europea?”

El dilema de Sudáfrica es la integración post-apartheid al resto de África. Lo que se prevé –en términos eco-

⁶ Francis A. Kornegay, *Regional Economic Communities as Building Blocs of AU/Nepad in the Quest for a Consolidated Continental Sovereignty: Towards a transnational democratic revolution*, CPS paper [próxima publicación], pp.32-3.

nómicos y políticos— es estimular el “Renacimiento africano” del continente. El objetivo final es situar la “soberanía continental” (en vez de una “hegemonía soberana” de un mega-Estado) de África y la autonomía del continente en un nuevo orden mundial post occidental emergente,⁷ conducido, principalmente, por el ascenso de Asia. Dado que la interdependencia afroasiática cobra velocidad a través de las crecientes relaciones económicas de China e India con África (dirigidas por sus necesidades energéticas), ese ascenso podría, por tanto, impulsar un África renacentista.

El fortalecimiento de la autonomía africana dentro del sistema internacional es también la idea que está detrás del papel de liderazgo de Sudáfrica en la Unión Africana (UA) —y en particular su participación en el Consejo de Paz y Seguridad de la AU (junto con Nigeria, Senegal y Argelia). Aquí las implicaciones consisten en que las potencias externas deberían reconocer la soberanía de África *vis-à-vis* cuestiones controvertidas como, por ejemplo, si se debería invitar o no a Zimbabue a las cumbres con la UE, la firma de Acuerdos de Asociación Económica (AAE) con la Unión Europea, o intereses de seguridad delicados como el establecimiento del Comando africano de Estados Unidos (AFRICOM).⁸

No obstante, el ejercicio de dicho liderazgo no significa que Tshwane-Pretoria posea un dominio hegemónico en el continente. De hecho, el tamaño relativamente pequeño de Sudáfrica en comparación con los mega-Estados africanos —como Nigeria, Congo, Sudán, Egipto y Etiopía— hace imposible una hegemonía, incluso dada la precaria estabilidad de algunos de estos Estados. De hecho, Sudáfrica debería ser considerada la “antihegemonía” africana, dada su aversión a ser percibida como una fuerza coactiva o dominante en el continente africano.

Por tanto, en vez de una soberanía hegemónica, Sudáfrica prefiere un eje de poder consultivo o incluso un concierto directo entre los principales Estados africanos. Ejemplos claros de ese tipo de comportamiento son el Comité de Dirección de la NEPAD y, una vez más, el Consejo de Paz y Seguridad de la UA. El papel de liderazgo de Sudáfrica debe ser visto en términos de su potencial catalizador —como una potencia revisionista dentro del contexto africano. El principal desafío de liderazgo de Sudáfrica es, por lo tanto, promover la consolidación de los recursos políticos y económicos de África y hacer que el continente sea tomado en serio en la escena mundial.

Las limitaciones políticas e institucionales

Al aceptar este desafío, muchos consideran que Sudáfrica está intentando abarcar más de lo que le permitirían sus posibilidades. Las principales razones de esta percepción son sus limitaciones en términos de recursos humanos e institucionales, tanto a nivel gubernamental como a nivel no gubernamental. Por ejemplo:

- Los aparatos de análisis estratégico y planificación de políticas de Sudáfrica, tanto fuera como dentro del gobierno, son mucho menos amplios de lo que podrían o deberían ser. El Servicio de Coordinación de Políticas y Asesoría (*Policy Coordination and Advisory Service, PCAS*) del gobierno tiene un alcance más bien limitado y está lejos de ser una superagencia dentro de la presidencia.⁹ Se podrían sacar conclusiones similares en relación a las agencias responsables de los asuntos exteriores, la paz y la seguridad.
- El CNA gobernante y sus socios aliados todavía no han inaugurado un muy esperado instituto de políticas, y actualmente cuentan con una capacidad institucional más bien escasa en ese ámbito.
- En el nivel académico, sólo existe un pequeño grupo de *think tanks* o institutos de investigación dedicados a políticas, relaciones internacionales y asuntos exteriores africanos. Altamente dependientes de sus

⁷ Ibid., pp. 6-8.

⁸ Para más información sobre el controvertido debate UE-África sobre los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) donde Sudáfrica tenía un papel destacado, ver *Financial Times*, 10 de diciembre de 2007, p. 6; y Francis A. Kornegay, “India, NATO, AFRICOM: The dilemmas of strategic spatial interdependencies”, *The Post-West Forum*, 14 de octubre de 2007, disponible en <http://postwesternforum.blogspot.com/>

⁹ El Servicio de Coordinación de Políticas y Asesoría (PCAS) actualmente cuenta con un número muy reducido de personal con una formación avanzada en economía. Ver Omano Edediji, “The Emerging South African Democratic Developmental State and the People’s Contract”, *CPS Research Report* 108, Johannesburgo, marzo de 2007, p. 19 y pp. 17-20.

donantes, esas organizaciones no gubernamentales por lo general cuentan con pocos fondos y operan por debajo de sus capacidades. Otra limitación es su relación ambivalente con el gobierno —que se encuentra entre un compromiso crítico y la cooptación.

Asimismo, existe el desafío en materia de recursos humanos de desarrollar capacidades intelectuales en la población negra. Ello es de vital importancia dada la agenda de post liberación de la política exterior de Sudáfrica, que ha experimentado un giro desde una trayectoria prooccidental eurocéntrica declarada hacia una perspectiva del Sur global, no alineada y afrocéntrica.

De todas formas, Sudáfrica ha heredado una serie de instrumentos institucionales y capacidades que le resultan muy útiles en África, como el Banco de Desarrollo de África del Sur (BDAS) o las Iniciativas Espaciales de Desarrollo transfronterizas del Departamento de Comercio e Industria, que promueven una serie de proyectos de desarrollo.¹⁰ La lista también incluye la capacidad del gobierno de lidiar con situaciones de posconflicto —como en el caso del Departamento de Administración y Servicios Públicos, que está ayudando a construir un Gobierno en Burundi o la República Democrática del Congo. Un último ejemplo son los intercambios a nivel de los estudios superiores que ofrece, por ejemplo, la Universidad de Sudáfrica, que está intentando desarrollar capacidades de liderazgo en el Gobierno de Sudán del Sur. En este último caso, el hecho de que Sudáfrica presida el comité de recuperación posconflicto en Sudán de la UA subraya aún más el papel de liderazgo de Tshwane-Pretoria.

Conclusión

A pesar de la ambivalencia y el resentimiento de muchos otros Estados africanos hacia Sudáfrica, la UA y otras instituciones panafricanas dependen en gran medida de las capacidades institucionales, la infraestructura y los recursos de Sudáfrica. Por consiguiente, existe una inevitable interdependencia entre Sudáfrica y el sistema intra-africano más amplio.

¹⁰ Francis Kornegay, "The New Internationalism and Africa's Globalisation Dilemmas", *Openspace* 2:1, Johannesburgo, noviembre de 2007.

De la misma manera —a pesar de basarse en un plan del gobierno que está todavía en proceso de desarrollo —Sudáfrica está empezando a asumir el papel de país donante en el continente. Asimismo, Sudáfrica ha iniciado, junto con Ghana, un Fondo de Desarrollo de Infraestructuras Panafricano (PAIDF), que dependerá, en su mayoría, de capital africano y no de donantes extrarregionales.¹¹ No es casualidad que el lanzamiento del Fondo coincidiera con la cumbre de Accra de la UA, que incluía un debate sobre llevar al continente "por la vía rápida" hacia unos "Estados Unidos de África", con Libia a la cabeza, apoyada por Senegal. En este contexto, la iniciativa infraestructural de Tshwane-Pretoria refleja el enfoque no hegemónico hacia un liderazgo regional que ha definido el papel revisionista de Sudáfrica en el continente.

Capítulo 3:

El IBSA y la UE: Perspectivas de cooperación y diálogo

Brasil: Un "socio estratégico" para la UE?

Alfredo Valladão

Hasta los años noventa, la UE no tomaba a Brasil en serio. El famoso (o infame) dictado "Brasil es la tierra del futuro... y lo seguirá siendo" tipificaba la actitud europea hacia el país más grande de América del Sur. En aquella época, la política europea podría caracterizarse como una mezcla entre el reconocimiento de las

¹¹ "Africa urged to embrace unity now", *Business Day*, 3 de julio de 2007, p. 3. El Fondo fue lanzado por los ministros de Asuntos Exteriores Nkosazana Dlamini-Zuma de Sudáfrica y Nana Akufo Addo de Ghana, con un compromiso inicial de USD \$625 millones de dólares y un objetivo de USD \$1.2 mil millones de dólares.

grandes oportunidades en Brasil –particularmente para los negocios europeos– y el escepticismo sobre su capacidad de organizarse.

Brasil: Demasiado grande y demasiado pequeño

De hecho, Brasil era demasiado grande para desempeñar el limitado papel de receptor de ayuda –donde Europa podía “hacer el bien” mediante la promoción del desarrollo y la buena gobernanza. No obstante, estaba demasiado lejos del campo de juego estratégico europeo y no era lo suficientemente importante como para ser considerado una amenaza o ni siquiera un socio relevante. De alguna forma, Brasil no “encajaba”. Incluso los movimientos militantes izquierdistas de finales de los años 1960 y 1970 eran más propensos a solidarizarse con sus hermanos chilenos, argentinos o bolivianos que con sus camaradas brasileños.

Entonces, la actitud europea hacia Brasil y América Latina en su conjunto era de abandono benévolo. No obstante, desde antes de la Segunda Guerra Mundial Brasil era considerado un importante mercado para las compañías europeas, dado que la economía brasileña contaba con uno de los índices más altos de crecimiento –y los mayores índices de rendimiento de capital– en el siglo XX. Por lo tanto, durante muchas décadas cantidades importantes de inversión privada directa europea han fluído hacia el país –algunas compañías francesas, alemanas y británicas pueden presumir de casi un siglo de actividad en Brasil.

Sin embargo, ese próspero interés económico tenía sus límites. Desde el Tratado de Roma, el mayor obstáculo en las relaciones entre Brasil y la UE es la cuestión de la agricultura. La creación de la Política Agrícola Común (PAC), que todavía constituye la ‘*noyau dur*’ de las políticas comunes de la Unión, tuvo un impacto económico catastrófico en Brasil y los otros países sudamericanos, cuyas exportaciones agrícolas eran su principal fuente de comercio con Europa.

El cierre extemporáneo del mercado agrícola europeo fue también una de las principales causas (aunque por tanto no la única) de la grave crisis económica de la

región en los años 1960, que tuvo trágicas consecuencias sociales y políticas. Por tanto, no es sorprendente que durante los últimos 40 años del siglo XX la relación entre Brasil y Europa siguiera, esencialmente, un enfoque bilateral país a país.

Apoyar el MERCOSUR: Una prioridad de la UE

No obstante, a principios de los años 1990 la situación comenzó a cambiar, por tres razones principales.

La primera fue la nueva dinámica creada por la entrada en 1986 de Portugal y España a lo que entonces se denominaba la Comunidad Europea (CE). Los dos Estados ibéricos fueron altamente instrumentales al convencer a sus socios europeos y, sobre todo, la Comisión Europea, a fortalecer las relaciones con América Latina. El ex Comisario de Relaciones Exteriores Manuel Marín fue la fuerza motora de la inclusión de América Latina en el radar de la Comisión.

La segunda razón fue el lanzamiento del MERCOSUR en 1991. El Mercado Común del Cono Sur sabía a una “Comunidad Europea Latina”. Su diseño político y económico de “integración profunda” –si bien con instituciones supranacionales– estaba lo suficientemente inspirado en el proceso de integración europeo como para que Bruselas lo viera como un posible socio.

La tercera razón fue el lanzamiento, durante la Cumbre de las Américas de 1994 en Miami, de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la ratificación por parte de Estados Unidos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por su sigla en inglés), formado por EE.UU., Canadá y México. Oficialmente, la Comisión Europea todavía insiste en que no hay posibilidad de competir con EE.UU. por los mercados latinoamericanos. Pero fue en el mismo año –1994– que la UE adoptó una nueva estrategia –el desarrollo de una “asociación más fuerte” con América Latina para incluir la liberalización del comercio. En 1995 empezaron las negociaciones con el MERCOSUR, en 1997 se firmó un Acuerdo de Libre Comercio con México y en 2002 otro con Chile. Más recientemente, la Comisión decidió promover acuerdos comerciales

con la Comunidad Andina y los países de Centroamérica.

No obstante, el nuevo interés europeo en desarrollar asociaciones políticas y económicas con países latinoamericanos no era equivalente a seleccionar a Brasil como país para el diálogo político. De hecho, Brasil era considerado simplemente como una parte del bloque regional MERCOSUR –si bien, desde luego, un posible líder de éste. Por lo tanto, la Comisión Europea siempre hacía hincapié en que su principal prioridad era fortalecer ese proceso de integración regional.

La intención era entablar negociaciones –y firmar un acuerdo– con todo el bloque, no sólo con Brasil. Pero MERCOSUR es un proceso de integración basado, esencialmente, en la liberalización del comercio y la creación de algunos instrumentos para la coordinación económica. El énfasis que se puso en un acuerdo “birregional” situó el comercio en el centro de las negociaciones UE-MERCOSUR, mientras que los “pilares” políticos y de cooperación del Acuerdo de Asociación no presentaron ningún obstáculo importante a la redacción de un texto (aunque compuesto por obviedades generalistas –si era necesario).

La “fatiga” de negociación

Por el lado europeo, toda la carga de las negociaciones fue llevada por la Dirección General de Comercio, que a veces no estaba en sintonía con la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión (DG RELEX), y estaba presionada por la Dirección General de Agricultura y la Dirección General de Empresa e Industria. Por el lado de los países miembros del MERCOSUR, que carecían en general de representación institucional en cuestiones comerciales, los costes políticos de transacción –de construir posiciones de negociación comunes con el fin de tener una sola voz como un bloque– eran, y siguen siendo, extremadamente altos y a menudo paralizan el proceso.

Tras los cuatro primeros años de conversación, en los cuales ambos partidos acordaron sacar una “foto” de los flujos comerciales, y ocho años de negociaciones inconclusas, ese marco en particular parece cada vez

más en rumbo al fracaso. El antiguo “nudo agrícola” en la cadena UE-Cono Sur sigue siendo el mayor punto de divergencia entre los dos socios –no sólo a nivel birregional, sino también en las negociaciones comerciales multilaterales en la OMC.

Por lo tanto, tras todos esos años de diálogo continuo, ha surgido una obvia “fatiga de negociación”. La Comisión Europea, en particular la Dirección General de Comercio, ya no puede esconder su completa frustración con el bajo récord del proceso de integración del MERCOSUR y de su capacidad de hablar con una sola voz.

Por parte de los países del MERCOSUR, sin embargo, existe un desánimo manifiesto con relación al persistente rechazo de Europa de ofrecer cualquier concesión importante sobre la cuestión agrícola –que es su principal demanda. El interés cada vez menor de ambos lados en las negociaciones birregionales también se debe a una fuerte realidad: el surgimiento de Brasil como un socio mucho más asertivo. Por primera vez en la historia, Brasil tiene una influencia más allá de su región, y la comunidad internacional tendrá que encontrar una forma de acomodar ese “nuevo niño en el bloque”.

La creciente influencia brasileña

La creciente importancia internacional de Brasil ha sido evidente en por lo menos tres campos:

El primero es el ascenso de Brasil como una superpotencia agrícola, no solo debido a su creciente capacidad de producción, sino también en términos de una alta productividad y un uso efectivo de la bioinvestigación tecnológicamente avanzada. El *agri*-poder brasileño ya está empezando a tener efectos sobre dos cuestiones mundiales estratégicas: el precio de los alimentos y el desarrollo de biocombustibles, en particular el etanol.

El segundo está relacionado con la seguridad internacional. La fuerte campaña de Brasil por convertirse en un miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU tiene el objetivo de demostrar una nueva voluntad de asumir una responsabilidad en el mantenimien-

to de la paz y la seguridad mundiales. Esa disposición para “compartir la carga” se vio reflejada en Haití, donde Brasil asumió el comando de la fuerza militar de la MINUSTAH y envió más de 1.200 tropas.

El tercer factor es la avanzada y sofisticada diplomacia brasileña, que es evidente, sobre todo, por su liderazgo en la creación y mantenimiento de la coalición de Estados G-20, de la que depende en gran medida el resultado de la Ronda de Doha de la OMC.

Esos tres elementos, junto con la “fatiga de negociación” entre la UE y el MERCOSUR, y un interés renovado por parte del sector privado europeo debido al buen desempeño económico de Brasil, motivaron a la Comisión Europea a lanzar en el verano de 2007 la idea de una “asociación estratégica” con el país.

Esta iniciativa, que sigue los modelos establecidos para los diálogos de alto nivel con otros Estados emergentes como India y China, no fue, de hecho, consensuada dentro de la Unión Europea. De hecho, fue empujada a través de la burocracia europea por el Presidente de la Comisión (Durão Barroso, de nacionalidad portuguesa, y con un fuerte interés en fomentar las relaciones entre la UE y Brasil) y la DG RELEX, superando, de esta forma, la reticencia no sólo de la Dirección General de Comercio sino también algunos Estados miembros, en particular Alemania.

Uno de los principales argumentos de los detractores era que existía una contradicción entre fomentar una relación bilateral especial entre Brasil y Europa y apoyar el proceso de integración regional del MERCOSUR. La respuesta de los partidarios fue que no existe ninguna incongruencia y que esa relación estratégica tenía el objetivo de fortalecer el papel esencial de Brasil como líder del MERCOSUR y de la integración sudamericana.

De hecho, la iniciativa europea ha generado un mal clima político dentro del MERCOSUR. Argentina —el principal socio de Brasil— ha protestado contra lo que considera un tratamiento discriminatorio. Argentina —que se ha irritado con la campaña solitaria de Brasil

por un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU (lo que convertiría a Brasil en el representante de América Latina en ese organismo) y también por la diplomacia asertiva brasileña en organizaciones multilaterales en busca del liderazgo— ha declarado públicamente su preocupación sobre la posibilidad de que la “asociación estratégica” conduzca a un acuerdo de comercio bilateral entre Brasil y Europa. Este escenario, que parece cada vez menos plausible, podría representar el entierro del MERCOSUR, dejando a Argentina desamparada.

La reacción ambigua de Brasil a la iniciativa de la UE

En Brasil, la propuesta de la UE también ha generado reacciones ambiguas. Las autoridades brasileñas están claramente encantadas con una iniciativa que constituye un reconocimiento abierto del nuevo papel del país en los asuntos mundiales —una mejora de su estatus internacional. Pero también se preocupan por las posibles consecuencias para la relación entre Brasil y el MERCOSUR y con otros países sudamericanos, en particular sobre el nexo con Argentina, que es crucial para la estabilidad democrática del subcontinente en general.

Tradicionalmente, la diplomacia regional de Brasil ha sido de bajo perfil, prefiriendo políticas de buena vecindad inocuas en vez de formales —aunque eficaces de todas formas. No obstante, en las dos últimas décadas, Brasil, debido a la creciente interdependencia económica regional y la colonización de sus tierras fronterizas occidentales, ha adoptado un enfoque más práctico hacia sus socios sudamericanos. El gobierno del Presidente Lula da Silva ha incluso hecho un llamamiento a un “liderazgo” brasileño en la región. No obstante, no existe un consenso doméstico sobre los costes económicos y políticos que Brasil estaría preparado para soportar en su intento de convertirse en un líder regional.

La ambigüedad de la posición del país en su propia región está también presente en evaluaciones del papel global de Brasil. La reciente estrategia diplomática de Brasil se ha visto perjudicada por las tensiones que han surgido debido a su participación en el exclusivo y poderoso grupo del G-6 de la OMC (UE, Estados Unidos, Brasil, India, Japón y Australia) y a su papel

como un líder en el G-20. Asimismo, las mismas incertidumbres rodean la decisión de Brasil sobre si convertirse o no en un miembro pleno de la OCDE.

¿Debería Brasil apuntar a conseguir el estatus de potencia “del Norte” o debería permanecer como un gran actor “del Sur”? ¿Son incompatibles estos dos roles? Por el otro lado, es su liderazgo “del Sur” la condición *sine qua non* para su participación en el escenario “del Norte”? Estas preguntas han estado plagando el incipiente debate doméstico en Brasil sobre la política exterior del país: ¿Es mejor ser el último en el “Primer Mundo” o el primero en el “Tercer Mundo”? Asimismo, una simple respuesta de “sí” o “no” tiene cada vez menos sentido, dado el ascenso de nuevas potencias emergentes como China e India y la profundización del proceso de globalización económica.

Esa indecisión sobre los roles global y regional del país explican por qué Brasil está teniendo tantos problemas en responder a la propuesta de “asociación estratégica” de la Unión Europea. Un año después de la Cumbre de Lisboa entre la UE y Brasil, el gobierno brasileño todavía no se ha expresado. Una respuesta implicaría eliminar por lo menos parte de la ambigüedad alrededor de la política exterior del gobierno y definir de manera mucho más clara el futuro de la posición del país como un actor internacional.

La iniciativa europea es uno de los varios elementos que están llevando a Brasil hacia una actitud solitaria de gran potencia. Ya existe una erosión significativa de los distritos internos que son favorables a una “profundización” de la integración regional. El MERCOSUR, así como la mayor integración sudamericana a través de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), son cada vez más consideradas como meras herramientas, las cuales Brasil podría utilizar para gestionar una vecindad turbulenta e impredecible.

La buena noticia es que por primera vez en su historia, los brasileños están empezando a participar en un debate público transparente sobre la política exterior del país. No hay duda de que Europa desempeñará un papel importante en cualquier conclusión de las discu-

siones, siempre que los europeos estén dispuestos a hablar de igual a igual y aceptar una “asociación estratégica” mutua.

Las relaciones de bajo perfil entre la UE e India

Rajendra K. Jain

Datos básicos

La principal fuerza motora entre las relaciones de la UE e India es, y seguirá siendo, el comercio. El progreso de la cooperación en cuestiones políticas y de seguridad será más bien lento. Las percepciones de la UE de la élite en India continúan estando esencialmente condicionadas por los medios de comunicación anglosajones. Ello resulta en una visión de Europa más bien fragmentada y parcial, ya que ha tendido a reforzar los *clichés* tradicionales. A pesar del creciente diálogo a nivel de la sociedad civil –un diálogo que, de todas formas, está en su mayor parte dirigido por el gobierno– y una mayor información sobre la UE en los últimos años, la UE continúa teniendo un bajo perfil en India, mientras que India también sufre de un bajo perfil en la UE.

En la UE, con relación a India o Asia meridional, parece que existen básicamente tres tipos de personas:

- a. aquéllos que están bien informados y tienen un gran conocimiento pero que no intentan entender al Asia meridional porque otros ya lo han intentado y han fracasado;
- b. aquéllos que no entienden o no quieren entender nada; y
- c. aquéllos que tienen el coraje y la perseverancia para hacer un esfuerzo por entender los complejos problemas de India y desean hacer algo para remediarlos. Este último grupo de hecho representa una minoría muy pequeña.

En India, la mayoría de los *stakeholders* están convencidos de que la UE –incluyendo la comunidad de los

think tanks europeos— continúa siendo parcial hacia China. Éstos creen que existe un cierto nivel de discriminación política en el tratamiento de la UE hacia una India democrática, favoreciendo a China, con la que la UE comparte pocos valores políticos. Si bien India no tiene los problemas que se perciben en la relación de la UE con China (derechos humanos, embargo de armas, sistema económico y déficit comercial, entre otros), creen que la organización política democrática de India “no le ayuda a apuntarse tantos” en Europa. Además, creen que la UE ha invertido más voluntad política, energía y recursos en China que en ningún otro país. Bruselas, en su opinión, ha visto tradicionalmente a China como parte de la “Liga Olímpica”, e India en la “Liga de la Mancomunidad de Naciones”.

Gobernanza global

En una economía mundial cada vez más integrada, las instituciones internacionales están desempeñando un papel significativo y a veces intrusivo, especialmente hacia los países en vías de desarrollo. La UE tiene cada vez más desafíos relacionados con el ascenso de potencias emergentes, que están poniendo a prueba su habilidad tanto en el establecimiento de la agenda internacional como en la creación de normas. Con Brasil y Sudáfrica, India arguye que las estructuras de gobernanza global deben tornarse más democráticas, representativas, inclusivas y legítimas, mediante el aumento de la participación de los países en vías de desarrollo en los organismos de toma de decisiones de las instituciones multilaterales. India, al ser uno de los países más grandes del mundo —con un prometedor índice de crecimiento, una clase media educada culta y trabajadora, un enorme mercado y la democracia de mayor escala—, está buscando un sitio en la “mesa grande” y quiere ser tomada más en serio.

Los principales Estados europeos también querrían que India desempeñara un papel más activo en la política mundial, pero India está todavía lejos de pensar de manera estratégica sobre su propio futuro en el orden mundial y no está dispuesta a tomar decisiones serias sobre cuestiones difíciles. India comparte algunas aspiraciones europeas, incluyendo la preferencia por un orden mundial multipolar basado en normas, porque

incluso si las normas a veces van en contra de los países en vías de desarrollo, en su opinión, tener algunas normas es mejor que no tener ninguna. En suma, India no tiene dificultades en relación a las normas, pero como los otros “nuevos niños en el bloque”, quiere una serie de normas distintas —una que refleje las realidades actuales y no aquéllas que prevalecían al final de la Segunda Guerra Mundial.

India tiene un compromiso firme para con la defensa del concepto de soberanía. Por lo tanto, tiene recelos respecto de a las “intervenciones humanitarias” y expresa cautela al otorgar a la ONU un papel que infrinja la soberanía o la enrede en conflictos donde los intereses nacionales de India estén involucrados. Una Europa integrada ha sido nutrida a través de una soberanía compartida así como una fe intrínseca en las virtudes y el valor del “poder blando”. India, por el otro lado, considera que *tanto* el poder blando *como* el poder duro son esenciales. India es consciente de que una reorganización de las instituciones y normas internacionales no es posible y que el cambio slo puede producirse paulatinamente.

Dinámica política

A pesar de los valores comunes, tanto India como la UE tienen sus propias prioridades geográficas y geopolíticas, que no cambiarán de manera significativa en un futuro próximo. Existen asimismo algunas diferencias fundamentales entre las perspectivas y los intereses de India y de la UE en varios campos, incluyendo el comercio, el desarrollo, el cambio climático, el Tribunal Penal Internacional, la globalización y la intervención humanitaria. En la mayoría de las cuestiones que interesan a India —como la ampliación del Consejo de Seguridad de la ONU y la energía nuclear civil— la UE no tiene una política común y es incapaz de formularla.

Las relaciones entre la UE e India son gestionadas esencialmente por “círculos muy pequeños” en Bruselas. La asociación estratégica UE-India es conducida por aquellos Estados miembros que tienen vínculos comerciales y económicos substanciales con India. Son ellos los que proporcionan la visión, las ideas y el conocimiento. Son ellos los que muy a menu-

do traen a la mesa la energía, la iniciativa y la voluntad política necesaria y ayudan a avanzar como una UE heterogénea de 27 Estados miembros, que avanza por comités y compromisos. Son ellos los que convencer a los no comprometidos y a los indiferentes.

La asociación estratégica entre India y la UE no es ni un "título honorario" otorgado por la UE a India ni una farsa —como opinan algunos escépticos—, sino una asociación privilegiada. Está basada en el reconocimiento de la creciente estatura e influencia regional y global de India, el creciente interés económico en una economía de más de mil millones de personas, que crece rápidamente y de manera consistente, y que cuenta con un índice de crecimiento anual del PIB del 9 por ciento en los últimos años, la adquisición por parte de India de armas nucleares, y la constante mejora de sus relaciones con Estados Unidos. Como las demás asociaciones estratégicas de la UE, las relaciones con India se organizan a través de cumbres anuales, un Plan de Acción con una lista de puntos de acción y un número cada vez mayor de diálogos sectoriales y sobre políticas. Con el tiempo, irán desarrollando de manera gradual una dinámica interna propia.

India se despojó de sus reservas anteriores sobre la participación exterior en las crisis sudasiáticas al permitir que Noruega mediara en la guerra civil en Sri Lanka y trabajara estrechamente con la UE (junto con el Reino Unido y Estados Unidos) en ayudar a democratizar la (antigua) monarquía de Nepal y facilitar la transición del país de un estado de rebelión a uno de constitucionalismo, bajo los auspicios de la ONU.

Mientras que muchos opinan que es poco probable que esto se replique en otras partes del mundo, otros sienten que con una serie de Estados frágiles en su vecindad (Pakistán, Nepal, Sri Lanka y Bangladesh), existe una concienciación cada vez mayor de las limitaciones de India para resolver estas crisis por sí sola y que hace falta alguna forma de cooperación en seguridad y coordinación con otras grandes potencias. Mientras que la UE aboga por la seguridad colectiva y soluciones regionales a los conflictos, India es menos optimista acerca de que las instituciones colectivas por sí mis-

mas sean suficientes para engendrar paz y estabilidad en su ardua y difícil vecindad.

Al ser una potencia emergente, India expresa mayores simpatías a la voluntad y los esfuerzos de Estados Unidos por revisar las reglas del juego con relación a cuestiones que podrían ser beneficiosas para el país —de ahí el acuerdo nuclear entre Estados Unidos e India. Un salto cuántico de este tipo hubiera sido inconcebible en el caso de la UE, que todavía insiste en que India firme el Tratado de No Proliferación, a pesar del impecable récord del país. De todas formas, el apoyo de los Estados miembros de la UE es crucial dado que la junta —de actualmente 35 miembros— de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) incluye a 12 naciones europeas, mientras que el Grupo de Abastecedores Nucleares, con 45 naciones, cuenta con 31 miembros europeos.

Bruselas no parece tener una visión muy estratégica en relación con Asia y no aprecia adecuadamente los desafíos de la cambiante geometría política en un continente asiático multipolar —el ascenso de China e India y la nueva asertividad de Japón. Los europeos todavía tienden a ver a India a través del prisma India-Pakistán o uno sudasiático, y no entienden lo suficiente cuán intensa está siendo la participación del país en ASEAN y en Asia del Norte y el Este de Asia. El tiempo dirá si los principales Estados europeos serán espectadores bien informados o actores estáticos y no comprometidos en el balance de poder asiático emergente.

Cooperación limitada en seguridad

El reciente diálogo de seguridad entre India y la UE sobre cuestiones globales y regionales es útil, pero la cooperación en seguridad podría acabar teniendo, en su mayoría, un carácter declaratorio, por varias razones:

- (a) Si bien India y Europa comparten valores similares, se enfrentan a diferentes contextos de seguridad y no tienen amenazas comunes.
- (b) Mientras que India se enfrenta a cuestiones de seguridad tradicionales que afectan su integridad territorial y su control fronterizo, y están relacio-

nadas con la insurgencia y tendencias separatistas, la UE se enfrenta, principalmente, a amenazas de seguridad no tradicionales como el crimen organizado y el terrorismo, entre otras.

- (c) Parece ser que cuanto más lejos esté un país, mayor es el énfasis de la UE en los valores en vez de en la geopolítica.
- (d) Dado el desajuste anteriormente mencionado entre ambos contextos, intereses y objetivos –así como sus diferentes prioridades y distancia geográfica–, India no es considerada un “socio” genuino en materia de seguridad por muchos Estados miembros de la UE. Es más probable que se den algunos pasos iniciales en las áreas “blandas” de la cooperación, como el problema del lavado de dinero, la cooperación técnica y el intercambio de información, entre otras. Las perspectivas de una cooperación de seguridad dura, práctica, y a nivel del terreno son más bien limitadas, dado que ello está bajo la responsabilidad de los Estados miembros, y no de la UE.
- (e) Dado que India desea que la OTAN tenga una presencia militar en Afganistán por el mayor tiempo posible para prevenir un resurgimiento de los Talibán, el país está proporcionando una importante asistencia en materia de inteligencia a los países de la OTAN, correspondiente al número de personas que tiene trabajando en Afganistán.

Conclusión

Tras años de abandono e indiferencia mutua, en los últimos años se ha evidenciado una enorme transformación en las relaciones indoeuropeas. Mirando hacia el futuro, existen cinco prioridades en el avance de esta relación:

- (a) El intercambio económico, especialmente la firma de un acuerdo amplio de comercio e inversión, el cual, según estimaciones de la Confederación de Industrias de India, podría triplicar el comercio bidireccional, elevándolo a la cifra de 120 mil millones de euros.
- (b) La introducción de un régimen de visados más fácil y flexible, con el fin de facilitar el movimiento de personas; el perfil demográfico de Europa implica

que el continente debe *in-source* (internalizar) inmigrantes u *out-source* (externalizar) los servicios. Varios países europeos, especialmente Polonia, están usando activamente la inmigración legalizada para solucionar la escasez de trabajadores cualificados.

- (c) La concreción de un acuerdo en materia de seguridad social (el acuerdo firmado con los Países Bajos podría marcar un antecedente para un acuerdo entre la UE y la India).
- (d) El medioambiente –especialmente el acceso a tecnologías avanzadas y más limpias, donde existe una enorme necesidad de compartir la tecnología de manera generosa y fácil.
- (e) Una mayor asociación en el desarrollo de tecnologías avanzadas, combinando así las fortalezas de India con las capacidades europeas. El área de energía es otra área con bastante potencial. Además, la operacionalización del acuerdo nuclear entre India y Estados Unidos permitiría a India acceder a las tecnologías de doble uso, muchas de las cuales podrían ser proporcionadas por la UE.

India ya no considera a la UE como un mero bloque comercial, sino como un actor político emergente en la política mundial, con un creciente perfil. Para India, por tanto, una mayor relación y un mayor diálogo con Bruselas tienen un valor intrínseco, incluso si no disminuye las diferencias o conduce a resultados inmediatos. Lo que hace es facilitar una mayor claridad y entendimiento de las perspectivas de ambas partes y un enfoque común hacia cuestiones bilaterales, regionales y globales. Una fuerte voluntad política de ambos lados determinará el curso y contenido de las relaciones entre India y la UE. Dada la naturaleza intrínseca de la UE, sin embargo, ello sucederá de manera gradual e incremental.

Sudáfrica: ¿Un actor internacional y un socio para la UE?

Romy Chevallier

La UE¹² y las potencias emergentes

La UE está fortaleciendo sus relaciones con socios estratégicos en el mundo en vías de desarrollo. Esa tendencia es, en parte, el resultado de importantes cambios en la escena geopolítica global, pero también proviene de la necesidad de explorar áreas de cooperación en cuestiones internacionales entre la UE y nuevos socios.

Dado que India, Brasil y Sudáfrica son considerados socios estratégicos, estos países están apareciendo como interlocutores clave para la UE. Esas asociaciones bilaterales representan un cambio fundamental —una reorganización de la naturaleza de las relaciones anteriores con la UE. Por tanto, ambos lados pasan de un escenario de donante-receptor a uno de rendición de cuentas mutua, que va mucho más allá de la ayuda al desarrollo. En este contexto, es importante que la UE y sus Estados miembros entiendan el papel regional y global de estas potencias emergentes. El poder económico y político emergente implica nuevas responsabilidades para los países del Sur, ya que ahora se espera que actúen como líderes mundiales así como defensores del Tercer Mundo.

Sudáfrica es considerado un nuevo socio estratégico de la UE debido a su importancia en su propia región. No obstante, Sudáfrica no es un “país ancla” en el mismo sentido que Brasil e India, ni tampoco tiene el peso demográfico o económico de sus socios del IBSA.¹³ Pero Sudáfrica es de hecho un gran actor económico

continental y un líder regional: contribuye con el 50 por ciento del PIB del África subsahariana y casi el 75 por ciento del rendimiento económico de SACU. Además, las inversiones extranjeras directas (IED) de Sudáfrica en el resto del África meridional representan el 49 por ciento del total de las IED de la región.

Debido a sus antiguos vínculos históricos y culturales con el resto del continente, Sudáfrica sigue siendo un punto central para la UE y un importante socio en cualquier sistema multilateral. África está ganando credibilidad e importancia en la escena internacional, y está más estable y democrática que nunca desde los años sesenta. Por tanto, la UE está en proceso de revisión de su estrategia para África, que es de particular importancia en vistas de un entorno global geopolítico cambiante. En resumen, Sudáfrica es un aliado vital para la UE.

Asociación Estratégica UE-Sudáfrica

Las relaciones entre la UE y Sudáfrica se han fortalecido desde 1994. La UE es actualmente el mayor socio de Sudáfrica en materia de comercio e inversiones, sumando el 40 por ciento de sus importaciones y exportaciones,¹⁴ así como el 70 por ciento de sus inversiones extranjeras directas. La UE es también el mayor socio de desarrollo de Sudáfrica, representando aproximadamente el 70 por ciento de su ayuda oficial al desarrollo (AOD). La UE ha asignado a Sudáfrica €980 millones para el período 2007-2013. Asimismo, el Banco de Inversión Europeo ha aprobado un préstamo de €900 millones para el país.

Tras la visita del Presidente Thabo Mbeki a la UE a finales de 2004, hubo una reevaluación de las relaciones entre la Comisión Europea y Sudáfrica. La Comisión consideró que era necesario elevar las relaciones entre Sudáfrica y la UE más allá del marco del Acuerdo de Comercio, Desarrollo y Cooperación (ACDC) hacia una Asociación Estratégica substantiva, parecida a las que la UE ha establecido con países como India, China y, más recientemente Brasil. Si bien

¹² En este artículo, el autor considera la UE como una entidad política y económica (y un actor multilateral), y sus consiguientes relaciones con Sudáfrica. No obstante, es también importante no minusvalorar las relaciones individuales de los 27 Estados miembros de la UE con los Estados miembros de la Unión Africana. Las relaciones de Sudáfrica con algunos Estados miembros de la UE en particular —como el Reino Unido, Países Bajos, Alemania, Francia, Italia, Dinamarca y Suecia— están entre las relaciones exteriores bilaterales más importantes del país.

¹³ Brasil e India, asimismo, son potencias estratégicas incluso fuera del contexto de sus regiones. Por lo tanto, ambos constituyen potencias mundiales.

¹⁴ Esta relación es altamente asimétrica —menos del 2 por ciento del comercio de la UE es con Sudáfrica.

mediante el ACDC¹⁵ los socios habían creado un mecanismo para el diálogo político, también acordaron sobre la necesidad de intensificar aún más las relaciones.

La primera reunión plena de la Troika Ministerial, tras la adopción del Plan de Acción Conjunto para el establecimiento de la Asociación Estratégica UE-Sudáfrica, tuvo lugar en Pretoria el 10 de octubre de 2007. La Asociación Estratégica tiene una nueva estructura paraguas central para toda la cooperación sectorial, llamada por el gobierno de Mbeki como el Diálogo Mogôbagôba.¹⁶ Ese diálogo incluye el Consejo de Cooperación Conjunta, las reuniones de la Troika Ministerial (celebradas dos veces al año) y reuniones regulares a nivel de cumbres.¹⁷

Además de la cooperación en curso en materia de comercio, desarrollo, ciencias y tecnología, y un informe sobre la implementación del ACDC, también se ha identificado una serie de nuevas áreas de colaboración. Éstas incluyen la cooperación en temas de paz y seguridad, energía, medioambiente y cambio climático, e inmigración; así como debates sobre el transporte, las aduanas y los derechos humanos.

Un elemento clave de esta relación –que subraya el compromiso de Sudáfrica hacia el establecimiento de la Asociación Estratégica– es el que ambas partes hayan declarado su pleno compromiso para con los objetivos de desarrollo de África. De hecho, el Plan de Acción Conjunto UE-Sudáfrica afirma el “pleno apoyo de la UE al compromiso de Sudáfrica con la agenda africana”. En línea con las prioridades de la política exterior de Sudáfrica en el continente, ambos socios también han acordado que la Asociación Estratégica apoyará la integración regional en la SADC y la Estrategia Conjunta UE-África.

Los desafíos del avance

Es imperativo que la UE y Sudáfrica vayan más allá de su asociación bilateral, con el fin de aprovechar al máximo una posible relación estratégica. Ello daría a Sudáfrica una gran oportunidad para relacionarse de manera constructiva con el bloque comercial y donante más grande del mundo, así como con Estados miembros individuales de manera coordinada,¹⁸ con el fin de abordar los desafíos socioeconómicos y de desarrollo tanto en casa como en el continente.

No obstante, una Alianza Estratégica constituiría una nueva serie de criterios, distinta a la asociación entre la UE y Sudáfrica en el período post-apartheid, que estaba enfocada principalmente a la agenda del desarrollo. Por tanto, traducir la voluntad política en un diálogo concreto y recíproco requiere de un cambio fundamental en la perspectiva de ambos socios, incluyendo entre actores gubernamentales y no gubernamentales relevantes.

De hecho, existen algunas áreas (sobre todo técnicas) donde hay divergencias entre la UE y Sudáfrica –en particular con relación al comercio, la integración y las políticas agrícolas proteccionistas. Mientras que el resto de la SADC ha firmado un Acuerdo de Asociación Económica interino –que incluye la liberalización del comercio con la UE–, Sudáfrica se ha opuesto a la cláusula de la “nación más favorecida”, así como a una petición de la UE de eliminar nuevos impuestos de exportación. Sin la resolución de estas cuestiones técnicas, es poco probable que las relaciones entre la UE y Sudáfrica avancen a un ritmo acelerado.

Sudáfrica es sin duda la hegemonía económica y militar en el continente. Esa realidad sigue siendo una fuente de incomodidad para el partido gobernante Congreso Nacional Africano (CNA) y a menudo representa una amenaza para otros grandes Estados africanos. El reconocimiento de la imagen negativa de Sudáfrica en este sentido ha estimulado una nueva agenda de política exterior (bajo Nelson Mandela y

¹⁵ El ACDC fue firmado en 1999 y en mayo de 2004 estaba completamente operativo. El ACDC incluye provisiones para un Área de Libre Comercio (hasta 2012), ayuda financiera y cooperación al desarrollo, cooperación social y cultural, y diálogo político.

¹⁶ El *mogôbagôba* es el árbol nacional de Sudáfrica. En la cultura africana tradicional, un árbol simboliza un lugar para el diálogo.

¹⁷ La primera cumbre UE-Sudáfrica podría tener lugar en el segundo semestre de 2008, durante la presidencia francesa de la UE.

¹⁸ La Asociación Estratégica hace particular referencia a un “marco coordinado único” para los Estados miembros de la UE, las instituciones europeas y Sudáfrica.

Mbeki), determinada por el temor a ser visto como “un aliado del Norte”.¹⁹

Sudáfrica es también reacia a articular sus imperativos “basados en el interés nacional” a la UE y otros socios occidentales. Esa indecisión se refleja en las relaciones de Sudáfrica con sus vecinos y otros líderes africanos. Al no criticar abiertamente, Sudáfrica a menudo menoscaba los valores éticos de su política exterior tradicional. Así, Sudáfrica se encuentra en la incómoda posición de tener que lidiar con la tensión entre “nosotros y ellos” –Norte versus Sur– mientras que intenta priorizar la agenda africana ante todo. Es por tanto aparente que la Asociación Estratégica entre la UE y Sudáfrica debe gestionarse con sensibilidad.

Por ésta y otras razones, los modelos de cooperación Sur-Sur (como el IBSA) ofrecen una alternativa democrática viable a una mayor alianza con el Norte. No obstante, la preeminencia de Sudáfrica como un socio potencial para actores no africanos (India, Brasil y China) es otra cuestión delicada en el continente. Los formuladores de políticas sudafricanos tienen el cuidado de intentar evitar una situación donde las relaciones con estos otros actores parecen eclipsar la agenda africana del país.

Por lo tanto, la UE debería entender que Sudáfrica gestiona su lista de prioridades con mucho cuidado, para que pueda siempre demostrar su lealtad al continente. Sin embargo, las alianzas fuertes con sus socios del Norte y socios emergentes del Sur son vitales para su desarrollo, así como para el desarrollo económico y social del continente. Por tanto –y haciendo eco de los argumentos de Gerrit Olivier–, la relación entre la UE y Sudáfrica ha sido reemplazada por nuevos intereses, objetivos y predilecciones ideológicas, que han movido los anteriores estrechos vínculos culturales y políticos a un terreno económico.²⁰

¹⁹ Eso quedó en evidencia, por ejemplo, en la hostil respuesta recibida tras la carta de felicitación que Mbeki enviara al gobierno francés de Sarkozy. Sudáfrica fue criticada por sus compañeros continentales por ser considerada “un apologista de Occidente”.

²⁰ Gerrit Olivier, *South Africa and the European Union: Self-interest, ideology and altruism*, Pretoria: Protea Book House, 2006.

IBSA y la UE: ¿Interregionalismo Norte-Sur triádico?

Susanne Grätius

IBSA: ¿Interregionalismo triádico?

Las tres asociaciones estratégicas bilaterales en construcción, y la consolidación del IBSA como una tríada Sur-Sur de alto nivel, abren una ventana de oportunidad para el establecimiento de relaciones más fuertes con la UE. Desde la perspectiva de la UE, la principal atracción del IBSA es su dimensión implícitamente interregional. A pesar del altamente controvertido debate sobre el estatus de sus Estados miembros como potencias regionales, el IBSA se ha convertido en un instrumento no sólo para la mejora de las relaciones bilaterales o trilaterales, sino también para una cooperación interregional de más alto nivel. Un excelente ejemplo fue el recién creado fondo de desarrollo IBSA, dirigido a países en África (Guinea-Bissau) y en las Américas (Haití).

En el ámbito de las relaciones internacionales, el interregionalismo es un concepto relativamente nuevo y –dado sus múltiples tipos y su imprecisa definición– algo confuso.²¹ Asimismo, sus significados han sido adaptados a contextos internacionales cambiantes. Hasta el final de la Guerra Fría, el interregionalismo era usado, sobre todo, como una fórmula para la cooperación interregional triádica entre Estados Unidos, Japón y la UE.²² Siguiendo entonces ese ejemplo histórico, el IBSA representa una nueva tríada del Sur. Actualmente, el interregionalismo normalmente se refiere a un “diálogo de región a región”²³ o un “diálogo de grupo a grupo”, y es un concepto que ha sido principalmente aplicado por la UE. Desde los años 1990, sin embargo, la idea de las relaciones interregionales ha pasado a formar parte de un debate más amplio sobre el regionalismo y la globalización.

²¹ Ver Lluç López I Vidal, “El interregionalismo en la nueva arquitectura global. El caso de los encuentros Europa Asia: ¿Equilibrio de poder o construcción de identidades?”, *Documento de trabajo 74*, Barcelona: Institut Universitari D’Estudis Europeus, enero de 2007, p. 4.

²² *Ibid.*

²³ Julie Gilson, “New Interregionalism? The EU and East Asia”, en: *European Integration* 27:3, septiembre de 2005, pp. 307-326.

Existen distintos tipos de interregionalismo: interregionalismo Norte-Sur y Sur-Sur por un lado, e interregionalismo colectivo, triádico y bilateral, por el otro. Desde una perspectiva europea, la más alta forma de interregionalismo es un diálogo entre dos regiones bien integradas e institucionalizadas. Un excelente ejemplo de esa forma de diálogo —en este caso un diálogo Norte-Sur asimétrico— ha sido el antiguo proceso de Lomé/Cotonou entre la UE y el grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Existen también dos tipos de acuerdos interregionales Norte-Sur: (1) el acuerdo de libre comercio plus firmado por la UE y el Cariforum caribeño (las negociaciones están en curso con la Comunidad Andina, ASEAN, el Consejo del Golfo, MERCOSUR y Centroamérica); y (2) los acuerdos de cooperación entre la UE y entidades regionales como el MERCOSUR o ASEAN.

El interregionalismo ha sido también usado como un instrumento para gestionar las relaciones exteriores de la UE con países en vías de desarrollo, así como para “exportar” a otras regiones del mundo el modelo de integración europeo como una fórmula para la paz, el desarrollo y la democracia. Para los socios de la UE, las principales ventajas del interregionalismo son la promoción de la construcción del consenso interno y la integración, como formas de aumentar su poder de negociación como un actor colectivo en la escena internacional. Si bien depende del tipo de interregionalismo utilizado, las funciones usuales de la estrategia son: 1) el equilibrio de poder; 2) unirse al poder; 3) la institucionalización; 4) racionalizar (los problemas mundiales); 5) establecer la agenda; 6) la construcción de identidad; y 7) la estabilización y el desarrollo.²⁴

Según esa amplia definición, el IBSA puede ser clasificado como una forma híbrida de interregionalismo triádico Sur-Sur. Sus principales funciones son equilibrar, racionalizar, establecer la agenda, la estabilización y el desarrollo, mientras que los países IBSA ni comparten instituciones comunes ni intentan crear una identidad común. Dado que ninguno de sus miembros

es reconocido como una potencia regional, la dimensión interregional del IBSA es todavía más débil. Por tanto, el IBSA es una forma incipiente de interregionalismo triádico Sur-Sur, que actualmente tiene un perfil muy bajo y poco impacto en África, Asia y América Latina.

IBSA y la UE: ¿Interregionalismo Norte-Sur triádico?

Existen fuertes argumentos para establecer una relación entre la UE y el IBSA como una fórmula innovadora y alternativa para gestionar la gobernanza global y las relaciones con regiones cada vez más dispares:

- El primero es el estatus más bien ambiguo como potencias internacionales de los países de la UE y del IBSA, que se encuentra entre las potencias intermedias y las grandes potencias, así como su preferencia por un mundo multipolar basado en normas internacionales.
- El segundo es la afinidad política, sobre todo en términos de la defensa de los valores democráticos y los derechos humanos, el fuerte compromiso hacia el multilateralismo y la preferencia por los instrumentos de poder blando en la gestión de las relaciones regionales e internacionales.
- El tercero es el propio interregionalismo, que es la relación preferida por la UE con grupos coordinados de países o socios clave en otras regiones; además, cabe considerar el importante papel de los tres países en organizaciones internacionales.

A pesar de que India, Brasil y Sudáfrica no hablen oficialmente por sus regiones, son los principales interlocutores internacionales en África, Asia del Este y América del Sur. Asimismo, los tres son o miembros u observadores de varias entidades regionales y subregionales: Brasil es miembro del MERCOSUR y de UNASUR; India es parte de la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC, por su sigla en inglés) y es observador de la ASEAN; y Sudáfrica es miembro de la Unión Africana y de la SACU. Siendo actores clave dentro de esas organizaciones, Brasil, India y Sudáfrica también son motores reales o potenciales de la integración regional.

²⁴ Jürgen Rüländ, “Interregionalism in International Relations”, Resumen de conferencia, Freiburg, 2002.

No obstante, la integración no está en sus mejores momentos en ninguna de las tres regiones. La fragmentación, el descenso del compromiso hacia instituciones comunes, la predominancia de los llamamientos a la soberanía nacional y la cooperación flexible “à la carte” son actualmente lo que caracteriza la integración, no sólo en Asia sino también en África y América Latina. Por tanto, el progreso lento o incluso los retrocesos de la integración en las tres regiones han arrojado serias dudas en contra de la opción preferida por la UE –el diálogo y los acuerdos con grupos de países.

El hecho de que la UE no haya sido capaz de firmar acuerdos de libre comercio plus con la mayoría de sus socios regionales, sino sólo con países individuales (Chile y México en América Latina; India en Asia; y Sudáfrica en África) es otro argumento importante para buscar alternativas viables a su enfoque interregional tradicional. Las asociaciones estratégicas que la UE ha establecido con Brasil, India y Sudáfrica también proporcionan una respuesta a la crisis de los procesos de integración en África, Asia y América Latina.

El bilateralismo es otra posible alternativa a la preferencia de la UE por el interregionalismo grupo a grupo. Una segunda opción, y más coherente, sería un compromiso entre bilateralismo e interregionalismo, en la forma de un diálogo entre la UE y el foro IBSA. Ese diálogo sería una forma híbrida de interregionalismo triádico Norte-Sur,²⁵ que se daría entre un grupo de países –la UE– y tres países integrados en un foro de diálogo todavía no institucionalizado.

De hecho, dado el nivel de fragmentación interna en las tres regiones, el IBSA parece ser un socio de diálogo de utilidad y –dado el número de países involucrados– probablemente más eficaz. No obstante, un diálogo entre el IBSA y la UE no sería una alternativa, sino un elemento adicional y complementario a las asociaciones estratégicas bilaterales y los acuerdos regionales. Su propósito principal no es reemplazar la estrategia

interregional tradicional de la UE –ya que ésta opera en conjunto con la Unión Africana, MERCOSUR y ASEAN– sino construir relaciones desde un ángulo triádico, involucrando así a los principales actores regionales y motores de la integración. Por tanto, un diálogo UE-IBSA añadiría un nuevo tipo de interregionalismo triádico al interregionalismo bilateral de grupo a grupo en los diálogos con África, Asia y América Latina.

La agenda y los intereses comunes de la UE y el IBSA

A pesar de las claras limitaciones existentes, un diálogo entre la UE y el IBSA sería otro ladrillo en la construcción de una relación Norte-Sur interregional basada en asociaciones bilaterales y regionales consolidadas. Su enfoque sería altamente innovador: es distinto al diálogo UE-ACP y es distinto a la cooperación al desarrollo. Podría ser en cambio un diálogo entre partes iguales sobre problemas mundiales comunes.

La cooperación entre la UE y el IBSA implicaría también una serie de ventajas para ambas partes. Desde la perspectiva del IBSA, un diálogo con la UE podría ser usado como un mecanismo de consulta, que promovería aún más la integración regional bajo el liderazgo cooperativo de Brasil, India y Sudáfrica. Para la UE, una alianza más estrecha con el IBSA fortalecería su poder de negociación en foros mundiales, generando así posibilidades para la resolución pacífica de conflictos y la promoción de valores democráticos e instrumentos multilaterales.

La cooperación al desarrollo triangular y la coordinación de intereses mutuos en relación con cuestiones mundiales serían las principales ventajas adicionales tanto para la UE como para el IBSA. Con respecto al desarrollo, se podría aumentar la cooperación triangular en los países –como por ejemplo Haití o Guinea-Bissau– en los que la UE y el IBSA son donantes importantes. A nivel global, y sobre la base de valores y visiones comunes, la UE y el IBSA también podrían abrir consultas sobre una serie de cuestiones como la reforma de la propia ONU (por ejemplo, un Consejo de Seguridad más equilibrado), la consolidación de la

²⁵ aría Cecilia Olivet, “Unravelling Interregionalism Theory: A Critical Analysis of the New Interregional Relations between Latin America and East Asia”, Buenos Aires: INTAL, 12-14 de octubre de 2005.

Comisión de Consolidación de la Paz,²⁶ la conclusión de la Ronda de Doha de la OMC, el cambio climático o iniciativas de reducción de la pobreza mundial.

En términos regionales, una cooperación más estrecha entre la UE y el foro IBSA en África podría ofrecer una excelente plataforma para coordinar y fortalecer los esfuerzos hacia la estabilidad y el desarrollo en el continente. Los cuatro actores tienen una fuerte presencia en África; América del Sur es la principal fuerza para la estabilidad; la UE es el principal donante, socio comercial y promotor de la democracia; Brasil tiene considerable influencia política, vínculos culturales y proyectos de desarrollo en el África lusófona; e India tiene crecientes intereses económicos y energéticos en el continente, además de que existe una gran comunidad de origen indio en África.

En suma, existen muchas oportunidades para explorar la cooperación entre el IBSA y la UE mediante un nuevo tipo de alianza de poder blando entre el Norte y el Sur, en un orden mundial multipolar, donde las potencias tradicionales y las emergentes tendrán que coexistir y construir un consenso para la gobernanza global. Dado su fuerte compromiso para con la democracia, la paz y el desarrollo, el foro IBSA y la UE podrían, por tanto, convertirse en "socios naturales" en el nuevo orden mundial que se está construyendo.

²⁶ Establecida por los tres países IBSA y algunos Estados miembros de la UE (Alemania, Francia, Holanda, Italia, Luxemburgo, el Reino Unido y la República Checa).

Autores

Mariano Aguirre. Director del Programa sobre Paz, Seguridad y Derechos Humanos de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) en Madrid. Autor de varias publicaciones sobre distintas cuestiones de relaciones internacionales.

Romy Chevallier. Investigadora en el Instituto sudafricano de Asuntos Internacionales (*South African Institute of International Affairs*, SAIIA) en Johannesburgo. Responsable de las relaciones UE-Sudáfrica.

Francis Kornegay. Investigador *senior* del Centro de Estudios de Políticas (*Centre for Policy Studies*, CPS) y politólogo experto en la política exterior sudafricana, las relaciones internacionales de África y la geopolítica mundial.

Alcides Costa Vaz. Catedrático de Relaciones Internacionales y subdirector del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia (IREL-UnB). Entre sus diversas publicaciones, cabe destacar un tomo sobre el IBSA.

Susanne Gratius. Investigadora *senior* en la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) en Madrid. Su investigación se centra en las relaciones UE-América Latina, potencias emergentes (Brasil), Cuba y Venezuela.

Rajendra K. Jain. Director del Centro de Estudios Europeos de la Facultad de Estudios Internacionales de la Universidad Jawaharlal Nehru en Nueva Delhi. Sus publicaciones se centran en la política exterior y de defensa de la UE, las relaciones UE-India y la integración en Asia.

Varun Sahni. Catedrático del Centro de Política Internacional, Organización y Desarme (*Centre for International Politics, Organization and*

Disarmament, CIPOD) de la Facultad de Estudios Internacionales de la Universidad Jawaharlal Nehru en Nueva Delhi. Sus publicaciones tratan asuntos de seguridad indios y asiáticos, potencias emergentes y América Latina.

Sarah-Lea John de Sousa. Investigadora en la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) en Madrid. Su investigación se enfoca en cuestiones relacionadas con Brasil y el IBSA.

Ernst Stetter. Director de la Oficina de la UE de la Fundación alemana Friedrich Ebert (*Friedrich Ebert Foundation*, FES) en Bruselas.

Alfredo Valladão. Profesor del Instituto de Estudios Políticos en París y Director de la Cátedra MERCOSUR de la Sciences Po en París. Ha publicado sobre las relaciones MERCOSUR-UE, Brasil y asuntos de seguridad latinoamericanos.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 63 IBSA: ¿Un actor internacional y un socio para la Unión Europea?, *Susanne Gratius*, Julio 2008
- 62 The New Enhanced Agreement Between the European Union and Ukraine: Will it Further Democratic Consolidation?, *Natalia Shapovalova*, June 2008
- 61 Bahrain: Reaching a Threshold. Freedom of Association and Civil Society in the Middle East and North Africa, *Edward Burke*, June 2008
- 60 International versus National: Ensuring Accountability Through Two Kinds of Justice, *Mónica Martínez*, June 2008
- 59 Apropiación con adjetivos. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización- Informe de síntesis, *Stefan Meyer and Nils-Sjard Schulz*, Marzo 2008
- 58 Esfuerzos europeos en Justicia Transicional, *María Avello*, Mayo 2008
- 57 Desmovilización paramilitar en Colombia: Luces y sombras, *Felipe Gómez Isa*, Marzo 2008
- 56 La libertad de asociación y la sociedad civil en Oriente Medio y el Norte de África: Jordania, *Ana Echagüe*, Marzo 2008
- 55 The Democracy Promotion Policies of Central and Eastern European States, *Laurynas Jonavicius*, March 2008
- 54 Marruecos: Negociar el cambio con el Majzen. La libertad de asociación en Oriente Medio y el Norte de África: Informe 1, *Kristina Kausch*, Febrero 2008
- 53 El Proceso de Estabilización y Asociación: ¿Están fracasando los incentivos de la UE en los Balcanes Occidentales?, *Sofía Sebastián*, Febrero 2008
- 52 Haití: Las voces de los actores. Un proyecto de investigación sobre la Misión de la ONU, *Amélie Gauthier y Pierre Bonin*, Enero 2008
- 51 La democratización de un Estado dependiente: El caso de Afganistán, *Astri Suhrke*, December 2007
- 49 Perú: ¿el reino de las ONG? Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, *Enrique Alasino*, Febrero 2008
- 48 El reto nicaragüense. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, *Claudia Pineda y Nils-Sjard Schulz*, Enero 2008
- 47 EU Democracy Promotion in Nigeria: Between *Realpolitik* and Idealism, *Anna Khakee*, December 2007
- 46 Dejando atrás el espíritu de Dayton: La reforma constitucional en Bosnia-Herzegovina, *Sofía Sebastián*, Noviembre 2007
- 45 La "tercera ola populista" de América Latina, *Susanne Gratius*, Octubre 2007
- 44 OSCE Democracy Promotion: Grinding to a Halt?, *Jos Boonstra*, October 2007
- 43 La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?, *Richard Youngs*, Septiembre de 2007
- 42 El laboratorio de ayuda de Vietnam. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso I, *María Delfina Alcaide y Silvia Sanz-Ramos*, Septiembre 2007
- 41 Marco analítico-conceptual y metodologías para los estudios de país. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, *Stefan Meyer y Nils-Sjard Schulz*, Septiembre de 2007
- 40 La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?, *Stefan Meyer*, Julio de 2007
- 39 La Unión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico, *Ana Echagüe*, Mayo de 2007
- 38 El papel de la OTAN en la reforma democrática, *Jos Boonstra*, Mayo de 2007
- 37 El Estado de América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?, *Laura Tedesco*, Mayo de 2007
- 36 ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, *Geoffrey Phidham*, Abril de 2007
- 35 Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, *Susanne Gratius*, Abril de 2007
- 34 Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, *Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati*, Marzo de 2007

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 33 Europa y Rusia, más allá de la energía, *Kristina Kausch*, Marzo de 2007
- 32 Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, *Richard Youngs* (Editor), Enero de 2007
- 31 La Refundación del Estado en Bolivia, *Isabel Moreno y Mariano Aguirre*, Enero de 2007
- 30 Crisis del Estado y dominios civiles en África, *Mariano Aguirre y David Sogge*, Diciembre de 2006
- 29 Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, *David Mathieson and Richard Youngs*, December 2006
- 28 Promoting Democracy Backwards, *Peter Burnell*, November 2006
- 27 Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, *Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda*, Septiembre de 2006
- 26 Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, *Astri Suhrke*, Septiembre de 2006
- 25 The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, *Rebecca Engel*, August 2006
- 24 Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, *Luis Peral*, Julio de 2006
- 23 Angola: La “buena gobernanza” global también es necesaria, *David Sogge*, Junio de 2006
- 22 La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, *Megan Burke*, Abril de 2006
- 21 Democracia y Seguridad en Oriente Medio, *Richard Youngs*, Marzo de 2006
- 20 Defining ‘Terrorism’ to Protect Human Rights, *Ben Saul*, February 2006
- 19 Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; *Martin Doornbos, Susan Woodward, Silvia Roque*, February 2006
- 18 Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, *Jessica Almqvist*, January 2006

FRIDE

Las potencias emergentes y la cooperación Sur-Sur están comenzando a alterar las bases del sistema internacional y a desafiar el poder tradicional al interior de las organizaciones multilaterales. El recién establecido foro de diálogo entre India, Brasil y Sudáfrica (IBSA) forma parte de esta tendencia hacia el establecimiento de un nuevo orden global. Paralelamente a la segunda cumbre del IBSA celebrada en Pretoria, Sudáfrica, la Oficina de la Unión Europea (UE) de la Fundación alemana Friedrich-Ebert y FRIDE lanzaron los primeros encuentros entre el IBSA y la UE, que tuvieron lugar sucesivamente en Madrid y Bruselas.

Este Documento de Trabajo resume los resultados de ambos eventos. El primer capítulo se centra en la identidad global y trilateral, mientras que el segundo capítulo aborda la cuestión del estatus regional y global de India, Brasil y Sudáfrica. En el tercer capítulo, se analizan las relaciones de IBSA con la UE por parte de tres autores. Para concluir Susanne Gratius ofrece una serie de reflexiones generales sobre la naturaleza y las perspectivas de las relaciones entre la UE y el IBSA.

www.fride.org