

Lechini, Gladys. **IBSA: una opción de cooperación Sur-Sur.** *En publicación: Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente.* Giron, Alicia; Correa, Eugenia. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Octubre. 2007. ISBN 978-987-1183-78-4

Disponible en: [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/giron\\_correa/25Lechini.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/giron_correa/25Lechini.pdf)

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

[biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

GLADYS LECHINI\*

## IBSA: UNA OPCIÓN DE COOPERACIÓN SUR-SUR

EN LA DÉCADA DEL SETENTA, los países del Sur acuñaron la idea de la cooperación Sur-Sur para reforzar su capacidad de negociación con el Norte, a través de esfuerzos cooperativos con el propósito de resolver cuestiones relacionadas con el comercio, el desarrollo y el nuevo orden económico internacional. El éxito logrado en las negociaciones realizadas durante el *shock* petrolero de 1973 les hizo pensar que tenían amplias posibilidades de revertir una situación internacional desventajosa e injusta. Sin embargo, el modelo de cooperación fracasó por su naturaleza general y amplia esfera de acción: la falacia del argumento era la premisa básica de que todos los países subdesarrollados tenían más cosas en común de las que poseían en realidad y que todas las soluciones podían ser aplicadas uniformemente con el mismo éxito.

En los años ochenta, la crisis de la deuda ofreció una buena oportunidad para desarrollar acciones coordinadas. No obstante, las políticas implementadas por los países desarrollados junto a los acreedores privados, sumadas a las fragilidades económicas de los países endeuda-

\* Doctora en Sociología por la Universidad de San Pablo, Brasil. Investigadora del CONICET. Directora de Proyectos del CERIR. Profesora Titular de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Ex Coordinadora y actual Consultora Académica del Programa Sur-Sur de CLACSO.

dos, disolvieron las tentativas de cooperación multilateral. A pesar de ello, los países latinoamericanos fueron capaces de desarrollar políticas de concertación para la resolución de los conflictos en la región.

Durante los noventa, los efectos de la globalización mostraron que habría nuevos ganadores y perdedores, pero también que casi ninguno de estos ganadores estaba entre los países en desarrollo. Dicha toma de conciencia, aunada a la decepción en torno de las posibilidades de que el nuevo sistema de gobierno global basado en las denominadas IFIS (instituciones financieras internacionales) y la Organización Mundial de Comercio (OMC) pudiese contribuir a sostener un orden internacional más justo, llevaron a los gobiernos de los países del Sur a repensar la idea de la cooperación horizontal, esta vez de manera más selectiva en términos de actores y temas, tomando las lecciones de la experiencia pasada.

En dicho escenario, parece viable que puedan desarrollarse avances en torno de la cooperación Sur-Sur funcional, en campos tales como la democracia, la justicia social, el desarrollo, el comercio, las inversiones, el medio ambiente y los problemas de seguridad. Una alternativa consiste en aprovechar todas las oportunidades que se ofrecen en los ámbitos bilaterales y multilaterales, para gradualmente desarrollar alianzas sobre un conjunto de intereses y objetivos, a través de la construcción de un diálogo crítico y un mejor entendimiento mutuo.

La tarea parece ser muy compleja pues, pese a tener problemas en común, se requiere un mayor conocimiento mutuo para enfrentar las diferentes presiones que surgen del sistema internacional y el escenario doméstico. Por otra parte, resulta necesario un enfoque teórico y metodológico más sofisticado para un mundo cada vez más polarizado que también enfrenta amenazas de violencia, terrorismo y guerra. Sin embargo, estas nuevas herramientas permitirán profundizar las discusiones acerca de las políticas más apropiadas para construir y consolidar lazos horizontales entre estados, organizaciones regionales y movimientos sociales, a fin de promover y defender intereses específicos en el campo internacional.

En este sentido, resulta interesante destacar que estas nuevas posturas fueron defendidas por el G-22 (o G-20+) a nivel intergubernamental en Cancún, bajo el liderazgo de Brasil, India, Sudáfrica, Argentina y China, mostrando la aparición de una coalición de amplia base, que podría convertirse en una nueva fuerza positiva que señale a los representantes de los países desarrollados dónde están los desacuerdos.

Esta nueva fuerza está surgiendo en países de África, Asia y América Latina como una alternativa a las tendencias vigentes en los países desarrollados, trayendo alguna esperanza a los pueblos de nuestras regiones. No obstante, es mucho lo que debe hacerse debido a que

nuestros países tienen ahora poca libertad de acción, tanto a nivel sistémico como doméstico. El escenario internacional pos Guerra Fría no ofrece ninguna certeza y se torna cada vez más inestable, tanto frente a las perspectivas de alcanzar una paz duradera como de mejorar las condiciones económicas y sociales. Tampoco son muy favorables las condiciones internas, debido a las consecuencias negativas resultantes del modelo neoliberal de los años noventa que, entre otros efectos, produjo un achicamiento del estado, despojándolo de las condiciones mínimas para velar por el bienestar de sus habitantes.

En este contexto de incertidumbres, algunos gobiernos del Sur, particularmente aquellos que pueden considerarse potencias regionales, potencias medias o líderes emergentes, han comenzado a desarrollar iniciativas conjuntas a través de la organización de reuniones, con el fin de gestar alianzas que apunten a defender intereses comunes compartidos. En algunos casos, su objetivo ha sido aun de más alto alcance, al cuestionar el sistema económico existente y los regímenes de poder para proponer reglas de juego más equitativas.

Frente a este escenario, el propósito del presente trabajo es abordar tanto los límites como las posibilidades para promover y ampliar la cooperación Sur-Sur a partir de un estudio de caso: la cooperación trilateral desarrollada por India, Brasil y Sudáfrica desde 2003, a través de la conformación de una asociación llamada IBSA.

### **IBSA: UN MODELO PARA ARMAR**

El Grupo IBSA surgió como resultado de un proceso de concertación trilateral que fue desarrollándose en distintas reuniones internacionales donde coincidían los representantes de los tres países al más alto nivel. Entre los antecedentes, se menciona la idea del ministro sudafricano de Industria y Comercio, Alec Erwin, de constituir una especie de G-7 del Sur para fortalecer áreas de convergencia de intereses en los campos multilaterales, particularmente en las Naciones Unidas y la OMC.

Sin embargo, según señala Keet (2006: 12), por más de una década, tanto Brasil como Sudáfrica habían mostrado reticencias a tomar posiciones activas junto a otros países en desarrollo. Muy probablemente, el cambio de gobierno en Brasil, con la asunción de Lula da Silva junto al Partido de los Trabajadores (PT), marcó este ajuste en la política exterior y la decisión de llevar adelante un rol más activo en las instancias internacionales para conformar una alianza táctica que le permitiera defender sus posiciones en el área agrícola.

La reunión de los líderes políticos de los tres países en Evian, con motivo del G-8, se constituyó en el antecedente más inmediato del encuentro fundacional que se desarrollaría en Brasilia, el 6 de junio de 2003. Con la presencia de los ministros de Relaciones Exteriores de

Brasil, Celso Amorim; de Sudáfrica, Nkosazana Dlamini Zuma; y de India, Jaswanth Sinha, se desarrolló la Reunión Trilateral de Cancilleres del Foro de Diálogo Brasil, India y Sudáfrica (IBSA). En esta ocasión, los ministros firmaron la Declaración de Brasilia, donde expresaron que “las actividades de este Grupo de mega-países con mentalidades similares deberán crecer, al haber sentado las bases estructurales para desarrollar una cooperación estratégica Sur-Sur”. Asimismo, afirmaron que la cooperación trilateral se centraría en áreas clave para garantizar resultados a corto o mediano plazo.

El objetivo, según la Declaración, era lograr que los diversos procesos de globalización se volvieran inclusivos, integradores, humanos y equitativos. Con el fin de implementar dicha cooperación, se constituyó una comisión trilateral, donde los ministros de Relaciones Exteriores co-presidirían las reuniones y operarían como los puntos centrales de las actividades. También habría reuniones regulares entre funcionarios de alto rango, cumbres entre jefes de estado y de gobierno y espacios facilitadores de una mayor interacción entre académicos, hombres de negocios y otros miembros de la sociedad civil. Se estableció que los servicios de la secretaría quedarían a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores del país anfitrión.

El Grupo, ahora bajo el nombre de IBSA Forum, fue lanzado formalmente en la 58ª Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2003, por los presidentes Thabo Mbeki, Lula da Silva y el primer ministro Atal Bihari Vajpayee. El entonces ministro de Relaciones Exteriores de Brasil destacó la relevancia de esta asociación:

Pensamos que era mejor comenzar por un nudo más concentrado. ¿Porqué tres? La India, Sudáfrica y Brasil. Tres grandes democracias en tres continentes, es una buena base de discusión. Aquí en Nueva York, hemos decidido crear una comisión trilateral en el marco de este G 3, para discutir proyectos de cooperación. Vamos a tratar de coordinar nuestras posiciones, por ejemplo en la Organización Internacional del Trabajo, en la Organización Mundial de la Salud y, con seguridad, en la Organización Mundial de Comercio (Amorim, 2003).

Los tres gobiernos apuntan a un objetivo muy general, como la promoción del diálogo, la cooperación Sur-Sur y la búsqueda de posiciones comunes en asuntos de importancia internacional. Asimismo, plantean promover el comercio y oportunidades de inversión entre las tres regiones de las cuales son miembros; el desarrollo social y la erradicación de la pobreza; el intercambio trilateral de información sobre las mejores prácticas internacionales, tecnologías y habilidades, así como comple-

mentar las áreas en las que cada uno tiene fortalezas competitivas para transformarlas en sinergias colectivas. Finalmente, acuerdan promover la cooperación en una amplia gama de cuestiones, tales como agricultura, cambio climático, cultura, defensa, educación, energía, salud, sociedad de la información, ciencia y tecnología, desarrollo social, comercio e inversiones, turismo y transporte.

De la lectura de los objetivos se desprende un plan ambicioso entre pocos socios, donde la cooperación para lograr mayor autonomía política va de la mano de la búsqueda de mejoras en las condiciones del comercio internacional, sin escatimar áreas posibles de cooperación. Este amplio margen de áreas temáticas involucradas podría, en principio, atentar contra la efectividad de un proceso que, la experiencia muestra, debería ser más parsimonioso.

Las tres naciones se consideran de peso en sus respectivas regiones y enfrentan realidades e intereses semejantes. Su objetivo es maximizar los acercamientos mutuos y sinergizar los esfuerzos para promover una estrategia coherente en las organizaciones internacionales tales como la OMC, en temas de salud pública y patentes farmacéuticas, y así vencer los obstáculos en cuestiones críticas como los acuerdos sobre subsidios agrícolas y los TRIPS (aspectos comerciales relativos a los derechos de propiedad intelectual). También identificaron las diversas áreas de excelencia que cada una de sus sociedades posee, especialmente en los campos de la ciencia y la tecnología (biotecnología, fuentes de energía alternativas, espacio exterior, aeronáutica, tecnología informática y agricultura), ofreciendo así un amplio espectro de oportunidades potenciales para el comercio, las inversiones y el turismo. Al otorgarle prioridad a la promoción de la equidad social y la inclusión, demostraron su interés en pos del logro del bienestar de sus respectivas poblaciones y, al mismo tiempo, una de sus mayores debilidades: la deuda social.

El alto coeficiente de Gini, que mide la distribución del ingreso, muestra que especialmente en Brasil y Sudáfrica la desigualdad socioeconómica es muy preocupante. Pero según la clasificación de desarrollo humano de las Naciones Unidas, Brasil tiene un nivel de desarrollo bastante más alto que India y Sudáfrica; ocupa la posición 69 de 177, mientras que sus aliados sólo alcanzan los puestos 121 y 126, respectivamente. El hecho de que Sudáfrica esté en peor posición, a pesar de tener una renta per cápita bastante elevada, se debe a la propagación de la epidemia de VIH/SIDA, que rebaja la esperanza de vida a menos de cincuenta años (De Sousa, 2007).

Los tres países comparten también otros puntos de la agenda internacional, tales como el fortalecimiento de la ONU y su aspiración de asegurarse un lugar en el Consejo de Seguridad como miembros permanentes, en caso de que su estructura fuera reformada y ampliada.

Con respecto a este tema, resulta interesante recordar que los tres países acordaron respaldarse mutuamente en sus aspiraciones a un lugar en el Consejo, siendo que en cada región deben resolver los diferendos surgidos a partir de intenciones semejantes de otros estados. Por ejemplo, Brasil comparte los mismos propósitos con México y Argentina, Sudáfrica con Nigeria y Egipto, e India con Pakistán e Indonesia.

Asimismo, los tres países también decidieron articular sus iniciativas de liberalización comercial, conscientes de la creciente vulnerabilidad económica de los países en desarrollo a las fluctuaciones en los precios globales de las materias primas. Por ello, destacaron la importancia de un sistema de comercio internacional predecible, transparente y basado en reglas claras, que les permitiría maximizar sus oportunidades a través de las ganancias obtenidas por el aumento de las exportaciones de bienes y servicios.

La 5<sup>o</sup> Conferencia Ministerial de Cancún, en septiembre de 2003, brindaría un escenario apropiado para comenzar a poner en práctica las potencialidades para negociar y convertirse en el núcleo duro de un nuevo conjunto de países en desarrollo. Durante el mes previo a la reunión, Brasil comenzó a organizar esta futura alianza para articular posiciones contra el proteccionismo agrícola, junto a Sudáfrica, India, China y Argentina, entre otros. Más allá de las opiniones divergentes respecto de los resultados de Cancún, puede observarse que el proceso de cooperación y negociación entre estos tres nuevos socios está en marcha.

Continuando con el proceso de diálogo y concertación trilateral, el 28 de enero de 2004, se concretó en Bombay la firma de un acuerdo comercial entre Sudáfrica, Brasil e India –ahora llamado IBSA, por las iniciales de sus socios– como resultado del viaje del presidente brasileño a India. “Un acuerdo trilateral entre India, Brasil y Sudáfrica nos dará el peso político en la OMC para lograr la flexibilidad que necesitamos para nuestros productos, que a menudo son sometidos a impuestos por las naciones desarrolladas”, declaró Lula durante un discurso pronunciado en un seminario empresarial. También durante su visita, y esta vez en representación del Mercosur, Lula firmó un preacuerdo con Nueva Delhi para avanzar en la negociación de un nuevo acuerdo comercial<sup>1</sup>.

Uno de los encuentros más importantes, desde una perspectiva fundacional, fue la I Reunión de la Comisión Trilateral de Cancilleres

---

1 La siguiente reunión entre el Mercosur e India tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, el 8 de junio de 2004. Las grandes cuestiones a tratar giraron en torno de la cooperación comercial intra-regional Sur-Sur y el rol del sector privado. Las áreas específicas a abordar por los actores privados se refirieron a productos farmacéuticos y hierbas medicinales, productos químicos y biotecnología, productos agrícolas, minerales, metales y comercio, industrias creativas, tecnología informática y educación, equipamiento para automóviles, petróleo y gas.

del Foro de Diálogo IBSA, realizada en Nueva Delhi el 4 y 5 de marzo de 2004. Allí se estableció la “Agenda de Nueva Delhi para la Cooperación”. A la par que los ministros continuaron las negociaciones para la conformación de una gran área de libre comercio, se creó un consejo de negocios compuesto por empresas privadas a fin de maximizar los beneficios de los acuerdos comerciales preferenciales ya existentes.

En este marco, el Foro IBSA se está convirtiendo en un mecanismo para implementar consultas políticas en torno de la coordinación de acciones que permitan fortalecer la cooperación sectorial y mejoren las relaciones económicas entre los tres socios. Consecuentemente, se elaboró un plan de acción que identificó las áreas de interés, constituyéndose diversos grupos de trabajo referidos a transporte aéreo y marítimo, turismo, comercio e inversiones, creación de empleos, infraestructura, apoyo a la pequeña y mediana empresa, ciencia y tecnología, tecnologías de la información, salud, energía, defensa y educación.

La II Reunión de la Comisión Mixta Trilateral de IBSA se realizó en Cape Town, Sudáfrica, el 10 y 11 de marzo de 2005, con la presencia de los ministros de Asuntos Exteriores de los tres países: por Sudáfrica, Nkosazana Dlamini Zuma; por India, K. Natwar Singh; y por Brasil, Celso Amorim. Allí, los cancilleres reafirmaron su compromiso en la lucha por superar el subdesarrollo, resaltando la importancia de estos esfuerzos para la formación de un sistema efectivo de seguridad internacional, además de discutir los avances logrados en la cooperación sectorial del Foro<sup>2</sup>.

Asimismo, los ministros expresaron su interés en el desarrollo exitoso del Millennium Review Summit organizado por Naciones Unidas para septiembre de 2005, pues sus objetivos eran coincidentes con la constante lucha de IBSA contra el subdesarrollo, el hambre y la pobreza. En relación con la cooperación sectorial, se decidió la incorporación de dos nuevas áreas de trabajo: agricultura y cultura. Por otra parte, en los aspectos comerciales, se propició la coordinación y cooperación en el seno del G-20 y la OMC. Los ministros expresaron su satisfacción por la realización de acuerdos comerciales preferenciales entre Mercosur-SACU y Mercosur-India y por el inicio de conversaciones para un futuro acuerdo SACU-India. Finalmente, se celebró el lanzamiento del Consejo de Negocios IBSA.

---

2 Los temas principales que se incluyeron en la declaración final fueron: revisión de la Cumbre del Milenio de la ONU; reforma institucional de la ONU; cooperación Sur-Sur; la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD, por su sigla en inglés); la Nueva Asociación Estratégica Asia-África (NAASP, por su sigla en inglés); integración latinoamericana; reforma de la estructura financiera internacional; OMC; desarrollo sustentable; cambio climático; paz y seguridad; y cooperación sectorial dentro del Foro IBSA.



La III Reunión de la Comisión Mixta Trilateral de IBSA se llevó a cabo en Río de Janeiro, Brasil, entre el 28 y el 30 de marzo de 2006, con la presencia de Anand Sharma, por India, Celso Amorim, por Brasil y Nkosazana Dlamini-Zuma, por Sudáfrica. En el encuentro, los ministros reiteraron que la cooperación Sur-Sur era un componente esencial para el desarrollo internacional y reafirmaron su compromiso en la lucha contra la inequidad social. Teniendo en cuenta los resultados de la 6<sup>o</sup> Conferencia Ministerial de la OMC, realizada en Hong Kong en diciembre de 2005, enfatizaron la necesidad de renovar el compromiso político para avanzar en las negociaciones comerciales. Consideraron que el G-20 quedó consolidado en dicho encuentro como un grupo de presión relevante en el seno de las negociaciones agrícolas<sup>3</sup>.

El primer encuentro Cumbre de IBSA se celebró en Brasilia en septiembre de 2006, con la participación del presidente Thabo Mbeki, el presidente Lula da Silva y el primer ministro Manmohan Singh, siendo la culminación de las tres reuniones realizadas por la Comisión Trilateral en 2004, 2005 y 2006. Asimismo, se reunieron los respectivos ministros de Relaciones Exteriores, para continuar el proceso de coordinación de políticas.

Los jefes de estado y de gobierno remarcaron que la participación de sus respectivas sociedades en esta iniciativa diplomática era fundamental para el futuro de IBSA, y aseguraron que el acercamiento de estos tres países fortalecía las posturas de las naciones en desarrollo e influía en las decisiones globales que impactarán en sus respectivas poblaciones. En sus pronunciamientos, los tres hicieron visible su voluntad de representar los intereses del Tercer Mundo, mostrando un fuerte compromiso en la lucha contra el hambre y la pobreza. Reiteraron los objetivos de profundizar el diálogo Sur-Sur y la cooperación entre los miembros de IBSA, coordinar posiciones en las temáticas mundiales más importantes y avanzar en las oportunidades de comercio e inversión así como en el desarrollo de nuevos mercados.

---

3 Sin embargo, no todo son dulces melodías. Al respecto de la reunión ministerial de Hong Kong, Walden Bello (2006) sostiene que Brasil e India traicionaron los intereses del Sur al conformar una nueva agrupación informal conocida como "el nuevo cuadrángulo", que incluye también a EE.UU. y la UE. La función de Brasil e India era obtener el consentimiento de las naciones en desarrollo para un acuerdo desequilibrado que hiciera posible tal resultado, en vista de la renuencia de EE.UU. y la UE a hacer concesiones sustanciales sobre agricultura. Lograr dicho consenso sería la prueba de que ambos países eran actores globales "responsables". Fue el precio que debieron pagar para ser miembros de pleno derecho en la nueva estructura de poder ampliada. Resulta paradójico que el G-20, cuya formación capturó la imaginación del mundo en desarrollo durante la ministerial de Cancún, haya acabado por ser la plataforma de lanzamiento de la integración de India y Brasil a la estructura de poder de la OMC.

## PROGRESOS EN LAS ÁREAS DE COOPERACIÓN SECTORIAL

Cabe preguntarse aquí: ¿hasta qué punto todos estos datos constituyen bases sólidas para la cooperación o son sólo intereses temporarios? ¿Hasta dónde han avanzado y podrán avanzar estos tres países para transformar un discurso prometedor en acciones concretas?

Si se toman los resultados expresados en la cumbre presidencial de Brasilia, se observa que se produjeron avances en el ámbito de la cooperación sectorial y se arribó a una serie de acuerdos, entre los que pueden mencionarse el Acuerdo sobre Transporte Marítimo, el Plan de Acción para facilitar el Comercio y tres Memorandos de Entendimiento: sobre agricultura y temas afines, biocombustibles y sociedad de la información.

Por otra parte, es de destacar que para desarrollar estas modalidades de cooperación se conformaron grupos de trabajo por áreas temáticas, posibilitando así el intercambio de experiencias que generaron conocimiento mutuo y permitieron realizar el seguimiento de los acuerdos parciales alcanzados<sup>4</sup>.

El combate a la pobreza constituyó uno de los núcleos principales en torno de los cuales giró la cooperación sectorial, y puede convertirse en un ejemplo para el avance en otros sectores. Entre el 3 y 4 de junio de 2005 se realizó en Río de Janeiro el Seminario Internacional

---

4 Con respecto a la agricultura, se llevó a cabo una reunión de los ministros del área en oportunidad de la Conferencia de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por su sigla en inglés) de noviembre de 2005 en Roma, y otra reunión en Nueva Delhi, en enero de 2006. En el área de la salud, el grupo de trabajo se reunió en Brasil entre el 6 y el 10 de febrero de 2006 para desarrollar un plan enfocado a los laboratorios públicos, la medicina tradicional y la regulación de los controles sanitarios.

En cuanto a la sociedad de la información, se llevaron a cabo tres talleres (uno en cada país, el último de ellos en junio de 2006, en Brasil). Se confeccionó un Programa Conjunto de Cooperación para los años 2006-2007 y se acordó el desarrollo del sitio web de IBSA, a cargo de Sudáfrica. Por otra parte, se llegó a un nivel alto de coordinación entre las delegaciones de los tres estados durante la segunda fase de la Cumbre sobre Sociedad de la Información, realizada en Túnez en noviembre de 2005.

Un sector que aparece como promisorio en la cooperación trilateral es el energético, habida cuenta de la necesidad de tener fuentes alternativas de energía, que les permitiría, a futuro, reducir la dependencia del petróleo y ponerse a la cabeza del desarrollo del mercado de las energías renovables, particularmente en el área de los biocombustibles.

También se llevó a cabo una reunión trilateral de los ministros de Defensa en Pretoria, el 1 de febrero de 2004. A pesar de los reiterados anuncios en torno de las “nuevas amenazas a la seguridad” (terrorismo, tráfico de drogas, crimen internacional organizado, comercio ilegal de armas, desastres naturales y amenazas a la salud pública, particularmente el VIH/SIDA) vinculadas a la nueva concepción de seguridad humana, no se desarrolló ninguna iniciativa al respecto.

Además de los mencionados grupos de trabajo sectoriales, existen otros relacionados con cultura, educación, ciencia y tecnología, comercio e inversiones, turismo y transporte. Asimismo, se está considerando formar nuevos grupos en las temáticas de administración pública, India-Mercosur-SACU, acuerdo de libre comercio trilateral y cambio climático.

sobre Desarrollo Económico y Equidad Social, como antecedente para la creación del grupo de trabajo al año siguiente. El tema formó parte de las preocupaciones iniciales del grupo. Ya en el año 2004 se puso en marcha el Fondo de IBSA para Aliviar el Hambre y la Pobreza, administrado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que constituye el primer fondo de este tipo financiado por los mismos países emergentes.

La ejecución del primer proyecto comenzó en 2005 en Guinea Bissau, uno de los países agrícolas más pobres del mundo, con los objetivos de reducir el déficit en la producción de arroz, mejorar la producción de la horticultura y desarrollar fincas pequeñas y medianas. A principios de 2006 se inició el segundo proyecto en Haití, relacionado con la recolección de basura en la zona sur de Port-au-Prince. Cabe destacar que está siendo analizado un tercer proyecto, a ser ejecutado en Laos, así como también la implementación de un cuarto en Palestina.

En la búsqueda de espacios para mejorar su inserción internacional y revertir las condiciones desventajosas del presente, los estados IBSA plantearon como un área prioritaria el comercio internacional. Por una parte, apuntan a obtener condiciones ventajosas para insertar sus economías en la economía global, a partir de lograr mejoras en el acceso a los mercados de los países desarrollados. En un segundo plano, buscan incrementar el comercio entre los tres estados, como otra forma de afianzar la cooperación entre ellos y vincular aún más las tres economías.

Frente a estos objetivos, un escenario relevante para desplegar las capacidades de negociación es la ronda Doha, cuyos resultados aún son imprecisos. Otro espacio es el vinculado a los intercambios entre los tres socios. En ese sentido, se han planteado incrementar los flujos comerciales, de 4,6 mil millones en 2003 a 10 mil en 2007. Consecuentemente, las visitas oficiales entre los tres gobiernos han estado acompañadas por amplias delegaciones de empresarios en la búsqueda de posibilidades de fomentar el comercio trilateral. También se tomaron decisiones, tales como el lanzamiento del Consejo de Negocios de IBSA, durante las reuniones informales de los tres ministros de Asuntos Exteriores en Sudáfrica, en marzo de 2005. En la cumbre de Brasilia se celebraron seminarios comerciales y académicos con el objetivo de fomentar las relaciones económicas trilaterales y se acordó un plan de acción para facilitar estándares, regulaciones técnicas y acuerdos de conformidad, como paso previo para avanzar en acuerdos de comercio. Asimismo, se propuso la creación de un grupo de trabajo para realizar estudios de factibilidad que promuevan asociaciones entre los procesos de integración existentes en las tres regiones.

A pesar de los obstáculos que se presentan, tales como la distancia, el idioma, los costos de transporte y la falta de conexiones aéreas

directas, el comercio trilateral aumentó entre 2003 y 2006, debido a la intensificación de las relaciones comerciales bilaterales entre Brasil e India y Brasil y Sudáfrica. Sin embargo, parece difícil que se progrese rápidamente en un acuerdo de libre comercio, pues existe poca complementariedad entre las tres economías. India y Sudáfrica producen bienes muy similares, por ejemplo, en el sector de agricultura, y compiten por el acceso a los mercados de la OCDE. Entre Brasil e India existen conflictos en torno del comercio agrícola y de servicios. Mientras India está más interesada en una apertura rápida del sector servicios, no se preocupa tanto por las exportaciones agrícolas.

Dicho todo esto, resta comprobar si en la práctica estos tres socios estratégicos conseguirán profundizar la cooperación y el diálogo en cuestiones tan variadas, promoviendo las actuales y potenciales sinergias entre ellos. ¿Serán suficientes los intereses comunes encontrados? ¿O existe la posibilidad de que sean objeto de interrupciones por parte de otros actores relevantes del escenario internacional, principalmente de la potencia hegemónica? En ese sentido, sería interesante observar si EE.UU. muestra intenciones de cooptar a estas potencias regionales para asegurarse que cualquier relación con Washington sea más importante que asociaciones entre sí y, de esta manera, evitar una posible alianza en su contra.

En relación con esta cuestión, es posible diferenciar varias estrategias. En el caso de Brasil, la potencia hegemónica global y hemisférica respalda y coopera con Brasilia apoyando aquellas iniciativas consideradas de gran importancia para los intereses norteamericanos. En esta línea se encuentra, por ejemplo, la búsqueda de un acuerdo hacia fines de 2007 para el establecimiento de parámetros comunes en la producción y uso de etanol, tema central en la cooperación sectorial energética de IBSA. El etanol, elaborado a partir de azúcar y almidón, es un combustible ecológico para automóviles con el cual se busca reducir el consumo de derivados del petróleo. Brasil es uno de los pioneros en el uso del etanol, con más de la mitad de los vehículos nuevos producidos en el país equipados con motores que pueden funcionar con etanol o gasolina o ambos. Asimismo, Brasil es actualmente el segundo productor mundial de etanol tras EE.UU., y entre los dos producen el 70% del total mundial.

En relación con India, EE.UU. aplica una estrategia de equilibrio de poder para contrabalancear la presencia de China, el otro poder regional, percibido como una posible amenaza. Desde este enfoque, es posible analizar el inicio de conversaciones a principios de 2007 para la firma de un acuerdo nuclear entre EE.UU. e India. Dicho acuerdo permitirá a esta última acceder a tecnología atómica extranjera por primera vez en varias décadas. Washington, por su parte, espera que

Nueva Delhi someta sus programas atómicos civiles a la inspección del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), a pesar de que India no es un país signatario del Tratado de No Proliferación Nuclear.

En cuanto a Sudáfrica, EE.UU. es su socio comercial más importante, así como las exportaciones norteamericanas a Sudáfrica son las mayores destinadas al África Subsahariana. Como beneficiaria de un sistema generalizado de preferencias con EE.UU. (que le garantiza un estatus libre de impuestos para alrededor de 4.650 productos), signataria del Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones de 1999 y socia del Foro Bilateral de Cooperación EE.UU.-Sudáfrica, Pretoria se encuentra envuelta junto con la potencia global en una serie de redes que involucran sus intereses comerciales y que en la práctica podrían restarle márgenes de maniobra si pretendiese enfrentarse en temas específicos.

### REFLEXIONES FINALES

Las potencias medias, asociadas, pueden tener un impacto sistémico. Por tanto, de existir la voluntad política, estos tres países tendrían condiciones para incrementar juntos su poder negociador, desarrollando estrategias que implican tanto la construcción de una cooperación global como el avance en distintos niveles de cooperación sectorial.

A través del seguimiento de las reuniones, discursos y acciones, pareciera que estos estados están desarrollando una estrategia de *soft balancing* (Rawia, 2007: 4) para contrabalancear el poder del hegemón, pero no apuntan a una estrategia contrahegemónica para cambiar el sistema internacional. Es decir, pareciera que no pretenden confrontar a las potencias mayores (EE.UU. o la Unión Europea) sino limitar su radio de acción, complicar su diplomacia, maximizar su propia autonomía y reafirmar sus derechos para obtener sus objetivos.

Otros países han manifestado preocupación por la naturaleza excluyente de IBSA, pues la expansión es intrínsecamente una decisión política. Sin embargo, Rusia no muestra, por el momento, intenciones de participar en ningún grupo, en especial por su falta de estabilidad en el G-8, y China persigue agresiva y unilateralmente sus propios intereses comerciales.

Los tres miembros de IBSA, en tanto, hacen valer sus credenciales democráticas y su deseo de fortalecer el sistema multilateral, respetando el derecho internacional. Por tratarse de países en desarrollo de mediano porte, poseen desafíos comunes e implementan una activa política exterior tanto regional como internacional. Estas coincidencias no son nuevas, aunque sí lo son la coyuntura política doméstica en los tres países y la voluntad política de sus líderes de avanzar en la cooperación horizontal con una mirada más pragmática. Ese factor personal es una ventaja, en el sentido de generar mayor sintonía en el diálogo

trilateral, aunque puede convertirse en un arma de doble filo si cambian las condiciones internas.

Algunos ven a IBSA con un enorme potencial para promover y defender la agenda del Sur y a su vez como un serio desafío que implica asociar tres gigantes. Significativamente, los tres países se promueven como representantes de sus regiones, respaldándose mutuamente en sus aspiraciones a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En este sentido, India y Brasil han sido muy explícitos en sus demandas, al conformar junto a Japón y Alemania el G-4.

Asimismo, ninguno de ellos está integrado en una alianza muy fuerte con el hegemón global, EE.UU., ni adscribe totalmente a la visión del mundo liberal norteamericana, a pesar de los intentos de Washington por comprometer a estos países en relaciones preferenciales y así quebrar la posible alianza horizontal.

Si el objetivo principal es incrementar el comercio y disminuir los aranceles entre ellos, se requerirá de ciertos sacrificios y una fuerte voluntad política para no abandonar el acuerdo, pues las tres economías compiten entre sí por ingresar sus exportaciones a los mercados de los países desarrollados. De manera similar, si el objetivo es tener más fuerza en las negociaciones comerciales internacionales y hablar con una sola voz, resta ver cuánta cooperación se podrá desarrollar de aquí en más.

A pesar de las mencionadas fortalezas, el examen de los indicadores sociales arroja una imagen negativa de estos países, ya que en todos ellos la deuda social aparece como un asunto pendiente, aun cuando los actuales gobiernos hayan establecido como prioridades del Foro la justicia social y económica y hayan desarrollado programas para combatir el hambre y la pobreza. En este sentido, quizás podría hablarse de gigantes con pies de barro, aunque, si se piensa a los estados del presente con criterios diferentes de los westfalianos, estas tres potencias medias podrían estar indicando el camino de nuevas formas que tomarían las unidades que componen el sistema internacional.

Finalmente, para concluir, se sugiere el seguimiento de las acciones desarrolladas por estos tres estados en los espacios multilaterales e instituciones que establecen las reglas del juego internacional, pues podrían marcar el camino hacia un mayor protagonismo global.

Para las potencias medias, las instituciones internacionales representan la oportunidad de contar con un espacio político en el cual pueden "liderar" el proceso de formación de normas internacionales de acuerdo a sus propios intereses, desestimando aquellas reglas o prácticas que puedan afectarlas o promoviendo las que puedan favorecerlas.

En este proceso de liderazgo, para consensuar normas en torno de determinados objetivos beneficiosos, muchas veces se verán enfrentadas

a tomar decisiones que las coloquen del lado del hegemon mundial (“cola de león” o *bandwagoning*) o liderando procesos en busca de mayores márgenes de autonomía junto a estados más pequeños (“cabeza de ratón”). Se trata de uno de los dilemas que enfrentará esta coalición en el futuro.

## BIBLIOGRAFÍA

- Amorim, Celso 2003 “The real Cancun” en *The Wall Street Journal* (Nueva York) 25 de septiembre.
- Bello, Walden 2006 “El verdadero significado de Hong Kong”.  
En <[www.bolpress.com/art.php?Cod=2006010911](http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2006010911)> 1 de septiembre.
- De Sousa, Sarah-Lea John 2007 *India, Brasil, Sudáfrica (IBSA). ¿Un nuevo tipo de multilateralismo interregional del Sur?* (Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior-FRIDE).
- Flennes, Daniel 2006 “Can emerging middle powers challenge the international system? State and perspectives of the IBSA Dialogue Forum”. Conferencia Regional Powers in Asia, Africa, Latin America and the Middle East, German Institute of Global and Area Studies, Hamburgo, 11-12 de diciembre, mimeo.
- Frías, Sonia 2001 “India y Brasil hacen frente a las multinacionales farmacéuticas” en *E-drugs*. En <[www.boletinfarmacos.org/042001/noticias.htm](http://www.boletinfarmacos.org/042001/noticias.htm)> abril.
- Gonçalves, Williams 2007 “Hegemonismo ou liderança? A política externa do Brasil para a América do Sul”, Río de Janeiro, 2 de abril, mimeo.
- Grudz, Steven 2004 *The emboldened triangle in E-Africa* (Johannesburgo: SAIIA).
- Keet, Dot 2006 “South-South strategic challenges to the global economic system and power regime” en *Institute for Global Dialogue Occasional Paper* (Johannesburgo) N° 53.
- Mills, Greg et al. 2004 *Much ado about something: assesing the potential of India-Brazil-SA Forum* (Johannesburgo: SAIIA).
- Rawia, Tawfik 2007 “The India-Brazil-South Africa (IBSA) Forum: A new hegemon of the South?”, mimeo.
- Sahni, Varun 2006 “Drag anchor or launching pad: regional dynamics of emerging powers”. Conferencia Poderes Emergentes y Seguridad Regional: el Caso IBSA, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 30 de mayo, mimeo.

Soares de Lima, Maria Regina y Hirst, Mónica 2006 "Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities" en *International Affairs*. En <[www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x](http://www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x)>.

White, Lyal 2006 "IBSA: a state of the art". Conferencia Poderes Emergentes y Seguridad Regional: el Caso IBSA, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 30 de mayo, mimeo.

White, Lyal 2004 "South-South co-operation with a difference" en *Institute for Global Dialogue, Global Insight* (Johannesburgo) N° 36, agosto.

## DOCUMENTOS

Brasilia Declaration 2003, Brasilia, 6 de junio. Disponible en Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil <[www.mre.gov.br/ingles/politica\\_externa/grupos/ibas/de\\_brasilia.asp](http://www.mre.gov.br/ingles/politica_externa/grupos/ibas/de_brasilia.asp)>.

Cape Town Ministerial Communiqué, India-Brazil-South Africa (IBSA) Dialogue Forum 2005, Ciudad del Cabo, 11 de marzo. Disponible en Ministerio de Relaciones Exteriores de Sudáfrica <[www.dfa.gov.za/docs/2005/ibas0311.htm](http://www.dfa.gov.za/docs/2005/ibas0311.htm)>.

First IBSA Meeting Joint Declaration 2006, Brasilia, 13 de septiembre. Disponible en Ministerio de Relaciones Exteriores de Sudáfrica <[www.dfa.gov.za/docs/2006/ibas0920a.htm](http://www.dfa.gov.za/docs/2006/ibas0920a.htm)>.

First IBSA Meeting Joint Press Communique 2006, Brasilia, 13 de septiembre. Disponible en Ministerio de Relaciones Exteriores de Sudáfrica <[www.dfa.gov.za/docs/2006/ibas0920a.htm](http://www.dfa.gov.za/docs/2006/ibas0920a.htm)>.

IBSA Agenda for Cooperation 2004, Nueva Delhi, 5 de marzo. Disponible en Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil <[www.mre.gov.br/ingles/politica\\_externa/grupos/ibas](http://www.mre.gov.br/ingles/politica_externa/grupos/ibas)>.

IBSA Plan of Action 2004, Nueva Delhi, 5 de marzo. Disponible en Ministerio de Relaciones Exteriores de Sudáfrica <[www.dfa.gov.za/docs/2004/ibas0305a.htm](http://www.dfa.gov.za/docs/2004/ibas0305a.htm)>.

Press Release of the Governments of India, Brazil and South Africa 2003, Nueva York, 25 de septiembre. Disponible en Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil <[www.mre.gov.br/ingles/politica\\_externa/grupos/ibas](http://www.mre.gov.br/ingles/politica_externa/grupos/ibas)>.

Rio de Janeiro Ministerial Communiqué, India-Brazil-South Africa (IBSA) Dialogue Forum 2006, Río de Janeiro, 30 de marzo. Disponible en Ministerio de Relaciones Exteriores de Sudáfrica <[www.dfa.gov.za/docs/2006/ibas0331.htm](http://www.dfa.gov.za/docs/2006/ibas0331.htm)>.