

Año: 1 | N° 1 | Abril 2011

El Foro de Diálogo Trilateral IBSA: India, Brasil y Sudáfrica

Por Clarisa Giaccaglia

El Foro de diálogo trilateral IBSA: India, Brasil y Sudáfrica

Clarisa Giaccaglia¹

En los últimos años, el surgimiento de un gran número de alianzas intergubernamentales Sur-Sur, se ha convertido en un rasgo novedoso del sistema internacional. El principal objetivo de estas iniciativas ha radicado en la defensa de sus intereses específicos y en el cuestionamiento, desde un punto de vista discursivo a la estructura y funcionamiento del actual orden mundial al cual consideran inequitativo e injusto.

Cabe recordar que la cooperación Sur-Sur es una modalidad que surgió en la década del sesenta con el objeto de reforzar la capacidad de negociación de los países en desarrollo frente al Norte industrializado siendo sus exponentes más paradigmáticos el Movimiento de Países No Alineados² y el Grupo de los 77³. La identidad colectiva de estos grupos fue construida por medio de una oposición y de un sentido de no pertenencia al conjunto de países desarrollados. Además, y a diferencia de algunas de las alianzas Sur-Sur conformadas recientemente, los grupos creados en las décadas del sesenta y setenta fueron muy amplios en cuanto al número de sus miembros y muy ambiciosos en cuanto a la diversidad de temáticas planteadas. En consecuencia, este modelo de cooperación fracasó: “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” (Lechini, 2007:271).

No obstante, la aparición de nuevas modalidades de cooperación entre los países en desarrollo ha colocado a esta temática nuevamente en el centro del interés académico. Transformaciones en el sistema internacional tales como la emergencia de centros económicos

2

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario (UNR) - Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) – Docente de Relaciones Internacionales (UNR).

² **Movimiento de Países No Alineados** (MPNA): se formalizó durante su primera reunión oficial de 1961 en Belgrado. India, como el miembro fundador más destacado del foro, tuvo desde el principio un papel de protagonismo y liderazgo. Su creación durante la Guerra Fría se basó en no alinearse políticamente ni con el Oeste dominado por Estados Unidos ni con el Este de la Unión Soviética procurando mantener una posición neutral.

³ **El Grupo de los 77** (G77): surgió en 1964 cuando 77 países del Sur firmaron una declaración conjunta en el marco de la UNCTAD para formar un frente común, en defensa de sus intereses económicos, ante las posiciones de la OCDE. Cabe aclarar que si bien todos los miembros del Movimiento de Países No Alineados son miembros del Grupo de los 77, no todos los integrantes de este último son miembros del Movimiento.

dinámicos en la periferia, las presiones para una mayor integración de los países en desarrollo a la economía internacional y la existencia de una regulación multilateral más invasiva y vinculante, pueden ser mencionadas como algunas de las razones que propiciaron un nuevo acercamiento entre los países en desarrollo (Oliveira y Onuki, 2009:173).

En efecto, a comienzos del nuevo siglo, es posible identificar un **nuevo tipo de cooperación Sur-Sur** con mecanismos más específicos y prácticos. La principal innovación radica en que los países del Sur “no presuponen compartir exactamente las mismas preocupaciones o coincidir en todas las cuestiones” (Keet, 2006:29). Asimismo, ya no se piensa en la conformación de un gran grupo permanente que los reúna en su totalidad sino que las alianzas dependen del desarrollo del proceso de negociación y de los intereses en juego. De este modo, se han originado nuevas coaliciones internacionales como el G-20, el G-33, el G-90 -que actúan fundamentalmente en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio- y el G-3, IBSA o IBAS – en portugués- , formado por los gobiernos de India, Brasil y Sudáfrica.

Las conversaciones para la creación de IBSA comenzaron en una reunión del G-8 en Evian, a partir del encuentro entre los Ministros de Relaciones Exteriores de los tres países. Es importante mencionar que durante la década del noventa, representantes de estas naciones se habían reunido en varias oportunidades, con motivo de su asistencia a distintos foros mundiales, para debatir sobre una futura cooperación. Incluso, existió una propuesta por parte del Congreso Nacional Africano (ANC) tendiente a conformar un grupo del Sur que pudiese actuar como interlocutor del G-8. Sin embargo, y teniendo en cuenta la importancia de otras temáticas para un gobierno de transición, la idea fue momentáneamente dejada de lado.

El acuerdo finalmente se concretó, por iniciativa del presidente brasileño Lula Da Silva, el 6 de junio de 2003 e implicó la unión de tres poderes medios emergentes que comparten intereses, necesidades y capacidades similares en el plano regional.

Algunas precisiones teóricas:

IBSA puede ser definida como una asociación formada por tres poderes medios emergentes: India, Brasil y Sudáfrica. La categoría de **poder medio emergente** surge en el campo de las Relaciones Internacionales como un nuevo subtipo que se distingue dentro del conjunto de

las denominadas potencias medias en desarrollo o de segunda generación⁴. La existencia en nuestros días de un sistema internacional más complejo sumado a la presencia de una única superpotencia que, bajo la administración de George W. Bush, desarrolló conductas unilaterales desentendiéndose de sus compromisos globales, con excepción de las áreas que consideraba estratégicas para su interés nacional; propició el nacimiento de este nuevo miembro en la familia de potencias medias.

Los países de IBSA constituyen claros ejemplos de poderes medios emergentes al contar con un importante liderazgo en cada una de sus regiones sumado a un rol destacado en sucesivas y simultáneas negociaciones globales.

Por otra parte, IBSA puede ser catalogado como un **grupo de presión internacional**. Los grupos de presión internacionales son aquellos grupos organizados de personas, asociaciones civiles o estados que, a partir de intereses comunes, realizan una acción de “lobby o cabildeo” destinada a influir en las instituciones de un Estado o de una determinada organización internacional para producir decisiones favorables a sus fines. Los grupos de presión internacionales ejercen su acción traspasando los límites de un Estado, sin que necesariamente puedan ser identificados con las organizaciones internacionales, pues no tienen compromiso institucional muy formalizado. Estos grupos aparecieron en el siglo XX, particularmente luego de la II Guerra Mundial (Morasso, 2008:4).

IBSA aparece entonces como un grupo de presión internacional gubernamental cuyo ámbito de actuación han sido, fundamentalmente, diversos organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros.

Por último, la unión de India, Brasil y Sudáfrica puede ser analizada a partir de la teoría de las **coaliciones internacionales**. Originariamente, dicha teoría fue desarrollada para estudios sobre formación de gobiernos en sistemas parlamentarios. Posteriormente, su uso se extendió al ámbito de las relaciones y las negociaciones mundiales. En este sentido, se han realizado investigaciones sobre coaliciones internacionales que contemplan múltiples niveles de análisis tales como tamaño,

⁴ Durante los años de Guerra Fría, las potencias medias participaban del bloque occidental y eran, por lo general, naciones desarrolladas incluyendo países como Canadá, Australia, Noruega, Suecia, Austria, Suiza y Nueva Zelanda. Durante el período de distensión, en el marco de la Guerra Fría y ante la relajación de las tensiones entre las superpotencias, se abrió la posibilidad de que algunos poderes medios pudieran consolidar áreas de influencia en su región. Desde entonces, se comienza a diferenciar entre las **potencias medias tradicionales o de primera generación** y las denominadas **potencias medias regionales en desarrollo o de segunda generación** tales como Brasil, India, Sudáfrica, México, Nigeria, Argentina y Yugoslavia.

estabilidad, duración a lo largo del tiempo, motivaciones para su creación, eficacia en el logro de resultados, formación de liderazgos intracoalición, tipo de estrategias desarrolladas, entre otros.

Una coalición puede ser definida como “cualquier grupo de decisores, con participación en alguna negociación, que acuerdan en actuar coordinadamente con el fin de llegar a un objetivo común” (Narlikar and Woods, 2001).

En cuanto a su *alcance*, las coaliciones pueden ser clasificadas en dos grandes tipos: **globales y sectoriales o basadas en un área específica** (specific-oriented coalitions). Con respecto a su comportamiento en el escenario internacional, Oliveira y Onuki sostienen que las coaliciones temáticas o sectoriales tienden a ser más estables y eficaces garantizando resultados favorables en las negociaciones multilaterales. Las coaliciones globales, por el contrario, tienden a ser más inestables, por el riesgo de deserción de sus participantes así como porque son proclives a sostener posturas de tipo jugador de voto (Oliveira y Onuki, 2009:167)

En relación a las *motivaciones* que llevan a los gobiernos a la conformación de coaliciones internacionales, es posible encontrar distintas argumentaciones según la corriente teórica que se tome en consideración. Mientras que los neoinstitucionalistas se centran en el papel desempeñado por los diversos grupos y en el análisis de las instituciones; los neorrealistas enfatizan las cuestiones relacionadas a los equilibrios de poder. Los constructivistas, por último, hacen hincapié en dimensiones como sociabilización, realidad intersubjetiva e identidad como elementos clave para la constitución de coaliciones.

También teniendo en cuenta la cuestión de los fundamentos que explican la construcción de coaliciones, Diana Tussie diferencia entre las **coaliciones de bloque** que se constituyen en oposición a un complejo de ideas e identidades y las **coaliciones por tema** que se conforman en virtud de razones instrumentales. Además, mientras las primeras combinan estados similares que buscan sentar posiciones colectivas en una pluralidad de temas, las segundas se orientan hacia una meta determinada y se desarticulan una vez que dicho objetivo específico ha sido logrado.

Las coaliciones por bloque dominaron la diplomacia desarrollada por el Tercer Mundo hasta inicios de los años ochenta. Las alianzas por área temática, por su parte, ganaron protagonismo a partir de la Ronda Uruguay, en el marco del GATT, “en gran medida como reacción a las deficiencias de las coaliciones por bloque” (Tussie, 2005:7).

Diana Tussie asegura que, a raíz de las mencionadas debilidades que presentaron las anteriores coaliciones del Sur, los representantes de grupos como el G-20 o IBSA se apresuran a

precisar que estas nuevas coaliciones no se basan en cuestiones ideológicas sino que se concentran en temáticas particulares. No obstante, un análisis más profundo demuestra que dichos grupos poseen muchas de las características propias de las coaliciones por bloque de la década del sesenta: “frequently come to operate across issues, and are bound by a collective idea that the developing world shares several problems and needs to address them collectively” (Tussie, 2005: 9).

La autora concluye que las coaliciones de hoy en día combinan tanto elementos de las coaliciones por tema como de las coaliciones por bloque. Sin embargo, al no plantear un enfrentamiento con los grandes poderes y al concentrarse en un menor número de cuestiones, los actuales grupos se diferencian de sus antecesores.

Siguiendo esta línea de análisis, Oliveira y Onuki diferencian entre coaliciones normativas - las cuales derivan de una convergencia de principios e identidades entre los participantes que buscan la reforma del orden internacional en su conjunto - y coaliciones utilitarias – las cuales se focalizan en el alcance de un interés específico y propio del grupo.

En base a las precisiones teóricas realizadas es posible sostener que, en relación al *alcance*, IBSA implica una coalición de tipo global puesto que abarca una multiplicidad de temas. No obstante, IBSA desarrolla un tipo de diplomacia que, en función del ámbito u organismo político en el que se encuentre, se focaliza en determinada área temática, acercándose de este modo a las coaliciones sectoriales. Asimismo, la inestabilidad que se le atribuye a las coaliciones globales estaría mitigada por el número reducido de sus miembros.

En cuanto a las *motivaciones*, IBSA constituye una coalición por bloque, en la medida en que sostiene un discurso revisionista que cuestiona el estado de cosas imperante en el sistema internacional. Sin embargo dicho discurso podría encubrir una serie de razones utilitarias tendientes a lograr los intereses propios de cada uno de los miembros del grupo.

Estructura actual de IBSA⁵

IBSA posee una estructura amplia, cuya principal característica es la informalidad y dentro de la cual es posible distinguir diversos niveles de actuación. La coordinación política del grupo es realizada por los Jefes de Estado y de Gobierno y sus cancilleres que se reúnen anualmente en **encuentros cumbre**. Al final de cada uno de estos encuentros dichas autoridades emiten un comunicado conjunto que refleja las posiciones de la coalición en diversos temas de la agenda internacional. Desde su creación, las máximas autoridades de los tres países se han reunido, en esta clase de encuentros, en tres oportunidades: en Brasilia el 13 de septiembre de 2006, en Tshwane (Sudáfrica) el 17 de octubre de 2007 y en Nueva Delhi el 15 de octubre de 2008. El cuarto encuentro cumbre está programado para el 8 de octubre de 2009 en Brasilia.

A un nivel inmediatamente inferior, se encuentran las **reuniones ministeriales**, presididas por los cancilleres de los tres países. También en esas ocasiones se emiten comunicados conjuntos. Hasta el momento, se han realizado seis reuniones ministeriales: la primera, en Nueva Delhi el 5 de marzo de 2004; la segunda, en Ciudad del Cabo el 3 de marzo de 2005; la tercera, en Río de Janeiro el 30 de marzo de 2006; la cuarta, en Nueva Delhi del 16 al 17 de julio de 2007, la quinta, en Somerset West el 11 de mayo de 2008 y la sexta en Brasilia el 15 septiembre de 2009.

El siguiente nivel está constituido por los denominados “**puntos focales**” que, en la práctica, son las autoridades más importantes, en cada país, para la dirección ejecutiva del foro. La frecuencia de los encuentros de los puntos focales es semestral y hasta el momento se han realizado doce reuniones. Asimismo, todas las reuniones de estos grupos generan algún acta o documento final.

Subordinados a los puntos focales, se encuentran los **coordinadores nacionales**, que son los responsables de la organización de las actividades de los grupos de trabajo y del manejo administrativo de IBSA. Los **grupos de trabajo** implican una cooperación en ciertas áreas específicas de interés para un fortalecimiento de los vínculos trilaterales. Actualmente existen 16 grupos de trabajos.

Por otra parte es importante mencionar la creación, en el seno de Itamaraty, de una unidad administrativa que se ocupa exclusivamente de este grupo: la Divisao do Forum de Diálogo

⁵ Para el desarrollo de este apartado se consideró el estudio de DE MOURA, Gilberto, 2009: 24-29.

Índia, Brasil, África do Sul (**DIBAS**), la cual depende del Departamento de Mecanismos Regionales para África, Asia, Oceanía y Oriente Medio (SGAP II).

Por último, las cancillerías han propiciado una serie de iniciativas por parte de **entidades externas a la esfera del poder ejecutivo** a fin de expandir y afianzar el proceso de aproximación entre India, Brasil y Sudáfrica. Entre ellas, es posible mencionar: Seminario sobre Desarrollo Económico con Equidad Social, Forum de Empresarios, Forum de Mujeres, Forum de Parlamentarios, Seminario de Académicos, Forum de Editores y eventos culturales.

De este modo se observa que IBSA se ha complejizado y ha alcanzado una notoria diversidad y densidad en muy pocos años. Desde la perspectiva de De Moura, “o êxito em uma área gera impacto positivo em outras e lança luz sobre novas fronteiras de entendimento possíveis” (De Moura, 2009: 18). Organizar y priorizar los múltiples asuntos se ha convertido entonces en uno de los principales desafíos de la coalición.

Evolución histórica de IBSA

La evolución de los diferentes temas considerados por IBSA y la forma en la que los mismos se fueron organizando para su tratamiento y ejecución son tema de análisis del presente apartado. Es importante aclarar que el grupo ha mantenido una constancia en cuanto a los temas abordados. Por consiguiente, a medida que se avanza en el análisis de los diversos encuentros sólo se mencionan las nuevas cuestiones que se fueron incorporando a la agenda de la coalición, lo cual no significa que los anteriores asuntos sean dejados de lado. Antes bien, la evolución del grupo debe ser entendida como un proceso agregativo.

Desde su creación, desde el punto de vista discursivo, la asociación ha exhortado al establecimiento de un orden internacional predecible, basado en los principios y leyes del Derecho Internacional. Promueve además, una globalización que beneficie a todos los países del mundo y que permita una mayor inclusión y equidad social, así como también el desarrollo de un modelo de cooperación Sur-Sur.

A lo largo de sus primeros seis años de existencia (2003-2009), la coalición ha debatido y tomado posición sobre cuestiones de diversa índole: jurídica, comercial, de seguridad, social, ambiental, cultural y tecnológica. En términos generales, los tres países acuerdan en la defensa de los siguientes principios: - compromiso con las instituciones y los valores democráticos, - políticas de desarrollo especialmente para la lucha contra la pobreza, - convicción de que las instituciones y los procedimientos multilaterales deben ser fortalecidos para poder hacer frente a las dificultades económicas, políticas y de seguridad que se suscitan en el escenario internacional (Soares de Lima, 2009: 9).

La **Declaración de Brasilia** de junio de 2003 fue producto del primer encuentro oficial de los miembros de IBSA. La reunión contó con la participación de los Ministros de Relaciones Exteriores de los tres países: el brasileño Celso Amorim, la sudafricana Nkosazana Dlamini Zuma y el indio Yashwant Sinha⁶.

En dicha ocasión se señaló, en primer lugar, la necesidad de reformar el *sistema de Naciones Unidas*. Esto es, a través de la ampliación del Consejo de Seguridad con la incorporación

⁶ Es importante aclarar que durante las cinco reuniones ministeriales que se han realizado hasta el momento, los gobiernos de Brasil y de Sudáfrica han mantenido los mismos cancilleres que participaron en la firma de la Declaración de Brasilia. En el caso de India, por el contrario, el Ministro de Relaciones Exteriores ha cambiado en diversas oportunidades: primera ministerial: Yashwant Sinha, segunda: K. Natwar Singh, tercera: Anand Sharma, cuarta y quinta Pranab Mukherjee.

de países en desarrollo y mediante el mejoramiento de la eficacia de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social. Asimismo, se destacó que la existencia de *nuevas amenazas a la seguridad* tales como el terrorismo en todas sus manifestaciones, el crimen transnacional organizado, el tráfico ilegal de armas, enfermedades como el SIDA o desastres naturales, debían ser afrontados sobre la base de una cooperación internacional coordinada en las correspondientes organizaciones.

Desde el punto de vista *social*, los Ministros de Relaciones Exteriores promovieron la implementación de políticas efectivas para la lucha contra el hambre y la pobreza así como también para la eliminación de todas las formas de discriminación racial. En cuanto a las *problemáticas ambientales*, se adhirió a los principios contenidos en el Programa de Agenda 21 y se alentó a los países a la persecución de los objetivos establecidos por el Protocolo de Kyoto. Finalmente, en relación a las *cuestiones económicas*, los tres países decidieron coordinar sus iniciativas para la liberalización comercial de los productos agrícolas en el marco de la Ronda de Doha de la OMC (Declaración de Brasilia, 2003).

El Grupo fue lanzado formalmente, bajo el nombre de IBSA, en la **58º 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 Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, destacó la relevancia de esta asociación expresando: “hemos pensado que podría ser mejor comenzar con un núcleo no muy grande. ¿Por qué no tres? India, Sudáfrica y Brasil. Tres grandes democracias de tres continentes, esto es una buena base para la discusión. Buscamos coordinar nuestras posiciones por ejemplo en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la Organización Mundial de la Salud (OMS) y, por supuesto, en la Organización Mundial del Comercio (OMC)”⁷.

En la **primera reunión ministerial**, realizada en Nueva Delhi en marzo de 2004, India, Brasil y Sudáfrica decidieron crear una **Comisión Trilateral** encargada del seguimiento de los principales objetivos establecidos por el grupo. Los tres gobiernos hicieron hincapié en la necesidad de una *coordinación multilateral*. En este sentido, se reafirmó la necesidad de focalizar los esfuerzos en la reforma del sistema de Naciones Unidas, el desarrollo sustentable (coordinando posiciones en temas como el cambio climático o la biodiversidad) y el avance de las negociaciones en el seno de la OMC.

10

⁷ Entrevista al Sr. Ministro de Estado, Embajador Celso Amorim, Le Monde Brasilia, 26 de septiembre de 2003.

En cuanto a *las cuestiones de seguridad*, se argumentó que aún no existiendo consenso sobre todos los asuntos era importante el intercambio de visiones e información con el objeto de lograr una futura coordinación. Se destacó nuevamente que la lucha contra la pobreza y la promoción de medidas para el logro de una mejor calidad de vida constituyan la mejor garantía para la paz y seguridad internacionales. Conjuntamente, la asociación dio a conocer su posición frente a los conflictos bélicos más importantes del momento. En relación al problema de Medio Oriente se instó a un inmediato reinicio del diálogo sobre la base de la Resolución 1397 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que reconoce la existencia de dos Estados soberanos: Israel y Palestina. En cuanto a la guerra de Irak, se enfatizó la urgencia de reconstruir el país bajo un gobierno democrático y con un activo rol de Naciones Unidas.

Con respecto al *desarrollo social*, se destacó la trascendencia de colocar al ser humano como centro del desarrollo así como también la importancia de estrechar los lazos culturales entre los tres países.

Finalmente, la Comisión trilateral aunó esfuerzos para el inicio de una cooperación sectorial. Por medio del **Plan de Acción 2004** se identificaron ciertas áreas de interés y se constituyeron nueve grupos de trabajo:

- *Transporte*: se reconoció la necesidad de facilitar y mejorar el movimiento de pasajeros y mercaderías a través de líneas aéreas. En cuanto al transporte marítimo se promovió el intercambio de información entre los Ministros de la Marina y la formación de un corredor entre India, Sudáfrica y Brasil.
- *Turismo*: India propuso la realización de un encuentro entre los principales representantes del sector privado de viajes y turismo.
- *Comercio e Inversiones*: se propuso reforzar el comercio en áreas complementarias de la industria, los servicios y la tecnología con el objeto de crear un mercado que abarca 1.2 billones de personas. Asimismo, se promovió tanto la convergencia en las negociaciones comerciales preferenciales entre los socios y sus respectivas regiones (MERCOSUR-SACU, MERCOSUR-India, SACU-India), como la realización de estudios que examinen el potencial económico y comercial de cada uno de ellos sugiriendo propuestas tendientes a aumentar los flujos de inversión entre los tres países. Finalmente se propuso el establecimiento de un Consejo Trilateral de Negocios.
- *Ciencia y tecnología*: se estableció el Día de la Tecnología IBSA el cual sería organizado de forma anual y rotativa a fin de comprobar las capacidades y progresos tecnológicos de los

miembros en áreas como la biotecnología, bioinformática, energías alternativas, astronomía, meteorología y cambio climático, oceanografía y medicina tradicional.

- *Sociedad de la información:* las tecnologías de la información fueron especialmente remarcadas como un instrumento esencial para la creación de puestos de trabajo, el crecimiento económico y la erradicación de la pobreza. Los socios propiciaron la búsqueda de soluciones que permitan extender el acceso a habilidades informáticas a los sectores menos privilegiados, evitando la exclusión digital.

- *Salud:* se establecieron seis áreas de interés común: derecho de propiedad intelectual y su impacto en el acceso a las medicinas, medicina tradicional, regulación sanitaria, estudio de epidemias, vacunación, investigación y desarrollo de productos farmacéuticos. Asimismo, se propuso el intercambio de expertos técnicos a fin de fortalecer la producción nativa y por ende un acceso a fármacos menos costosos y de mayor calidad.

- *Energía:* se identificaron tres áreas iniciales de cooperación: acceso energético económico para zonas rurales, estudio de biocombustibles e investigación de combustibles alternativos como el hidrógeno.

- *Defensa:* se reconoció el papel clave de Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz internacional. Además se enfatizó la necesidad de combatir tanto el tráfico ilegal de armas y estupefacientes como el tránsito de químicos tóxicos y de residuos radioactivos por los océanos Atlántico e Índico.

- *Educación:* sobre la base de la importancia de lograr una mayor inclusión y equidad social, la educación fue considerada un instrumento fundamental para el logro de estos objetivos.

En el **segundo encuentro de la Comisión Trilateral** en marzo de 2005 en Cape Town, los Ministros de Relaciones Exteriores reiteraron su determinación de que IBSA juegue un rol constructivo en el escenario internacional y que el foro sirva como un mecanismo de consulta política y de coordinación para reforzar la cooperación sectorial y para incrementar las relaciones económicas entre los tres países.

Los cancilleres expresaron su interés en un desarrollo exitoso del *Millennium Review Summit* organizado por Naciones Unidas para septiembre de 2005, ya que los objetivos perseguidos en dicha cumbre eran coincidentes con la constante lucha de IBSA contra el subdesarrollo, el hambre y la pobreza. Se reiteró, además la necesidad de una reforma del Sistema de Naciones Unidas que lo vuelva más democrático, legítimo y representativo.

Conjuntamente, los tres países apoyaron el Programa de desarrollo socioeconómico de la Unión Africana y se comprometieron a buscar medidas concretas para proseguir la implementación de NEPAD. En cuanto a las *cuestiones ambientales*, los Ministros demostraron su agrado por la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto el 16 de febrero de 2005. Desde el punto de vista de la *seguridad internacional*, se reiteró que la lucha contra la pobreza era la mejor garantía para la paz mundial.

En relación a la *cooperación sectorial*, se decidió la incorporación de dos nuevas áreas de trabajo:

- *Agricultura*: se apoyó el lanzamiento del Proyecto de Desarrollo Agrícola y Ganadero, en el marco del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, que busca tanto incrementar y diversificar la producción agrícola y ganadera como promover el desarrollo de la pequeña y mediana agro-industria.
- *Cultura*: se buscó incrementar los intercambios y actividades culturales entre los socios. Asimismo, se acordó la coordinación de posiciones en el marco de la UNESCO.

En el área de *comercio*, se propició la coordinación y cooperación en el seno del G-20 y de la OMC. Asimismo, 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.

En la **tercera reunión ministerial**, en marzo de 2006 en Río de Janeiro, 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. Por otra parte, los ministros instaron a una resolución pacífica de la cuestión del programa nuclear iraní en el marco de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA). Al mismo tiempo, remarcaron el papel clave de la energía nuclear en vistas a los futuros requerimientos energéticos globales.

Teniendo en cuenta los resultados de la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC realizada en Hong Kong en diciembre de 2005, los Ministros enfatizaron la necesidad de renovar el compromiso político para avanzar en las negociaciones comerciales. Asimismo, consideraron que el G-20 había quedado consolidado, en dicho encuentro, como un grupo de presión relevante para el desarrollo de las negociaciones agrícolas. Conjuntamente, los países miembros reiteraron su

compromiso para promover la producción y el uso de biocombustibles. Con respecto al sistema financiero internacional, las autoridades subrayaron la necesidad de coordinar esfuerzos para reforzar la gobernabilidad mundial en materia financiera.

Finalmente, la comisión trilateral decidió la creación de dos nuevos grupos de trabajo:

- *Medio Ambiente y Cambio Climático*: el grupo comenzó a funcionar durante las negociaciones por Protocolo de Kyoto, enfatizando la necesidad de considerar los intereses de los países en desarrollo.
- *Desarrollo Social*: surgió como consecuencia del Seminario de Desarrollo Económico con Equidad Social organizado por IBSA y realizado en Brasilia el 3 y 4 de agosto de 2005.

El primer Encuentro Cumbre de IBSA fue realizado en Brasilia el 13 de septiembre de 2006 con la participación del presidente sudafricano Thabo Mbeki, el presidente brasileño Lula da Silva y el Primer Ministro indio Manmohan Singh. La presencia de éste último implicó la primera modificación en IBSA, en cuanto a los mandatarios participantes, debido al cambio de gobierno en India a principios de 2004⁸.

Este encuentro cumbre significó la culminación de las tres reuniones realizadas por la Comisión Trilateral en el 2004, 2005 y 2006. 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. Asimismo, aseguraron que el acercamiento de estos tres países fortalecía las posturas de las naciones en desarrollo e influía en las decisiones globales que tendrían impacto en sus respectivas poblaciones: “a common approach by India, Brazil and South Africa strengthens the voice of developing countries” (Declaración conjunta de la Primera Cumbre de IBSA, 2006:3). Paralelamente, destacaron la importancia de movilizar recursos financieros para el desarrollo a través de nuevos mecanismos que complementen los acuerdos concluidos en el marco de Naciones Unidas.

Los tres altos mandatarios del poder ejecutivo instaron también por la reforma del sistema de Naciones Unidas bajo la convicción de que el Consejo de Seguridad debe ser expandido “incluyendo estados en desarrollo de África, Asia y América Latina tanto en sus miembros

⁸ Recordemos que el Primer Ministro Atal Bihari Vajpayee fue quien participó en representación de India durante el lanzamiento formal de IBSA en septiembre de 2003.

permanentes como no permanentes con el objeto de reflejar la realidad del mundo actual” (Declaración conjunta de la Primera Cumbre de IBSA, 2006:3).

Asimismo reiteraron su fuerte compromiso en la lucha contra el hambre y la pobreza, la necesidad de buscar fuentes de energía alternativas y de que los subsidios agrícolas mantenidos por los países desarrollados sean eliminados.

En cuanto al sistema financiero internacional, exhortaron a la reforma del sistema de cuotas del Fondo Monetario Internacional a fin de moderar las desigualdades entre los países desarrollados y en desarrollo al interior de este organismo.

De esta manera, los líderes de los tres países buscaron profundizar el diálogo Sur- Sur y la cooperación entre los miembros de IBSA, coordinar posiciones en las temáticas mundiales más importantes y profundizar las oportunidades de comercio e inversión así como el desarrollo de nuevos mercados.

Finalmente, las autoridades apoyaron la creación de un nuevo grupo de trabajo dedicado a las cuestiones concernientes a la *Administración Pública*.

15

En julio de 2007, durante la **cuarta reunión ministerial**, la gobernabilidad mundial y la cooperación Sur-Sur continuaron siendo temáticas centrales. En relación al primero, los Ministros de Relaciones Exteriores siguieron apelando en pos de la reforma de las instituciones multilaterales mundiales. Asimismo, los tres gobiernos tomaron posición frente a los conflictos regionales relevantes en ese momento: Medio Oriente, Irán, Irak, Afganistán, Líbano y Sudán. En cuanto al segundo tema, los cancilleres señalaron que: “South-South cooperation has become an integral part of the relations among the developing countries and an important means of promoting the exchange of ideas, experience, knowledge, technical advances, skills and expertise across a broad range of sectors” (Comunicado Ministerial IBSA, 2007: 5). Finalmente, se decidió la formación de un nuevo grupo de trabajo sobre *Administración Tributaria*.

Meses más tarde, en octubre de 2007, durante el **segundo Encuentro Cumbre de IBSA** realizado en Sudáfrica, los líderes destacaron la importancia de la cooperación trilateral por parte de otras entidades externas a la esfera del poder ejecutivo y de la sociedad civil. En este sentido, las autoridades de los respectivos ejecutivos recibieron con beneplácito la realización de una serie de reuniones entre parlamentarios de los tres países. Además, se mostraron satisfechos con el

inicio de actividades civiles como la realización del Festival de danza y música de IBSA y por el comienzo de negociaciones entre empresas de los tres países.

Con respecto a la Ronda de Doha de la OMC, los líderes se hicieron eco de la crítica situación que el proceso negociador atravesaba en ese momento. Enfatizaron que no sería posible ningún progreso en la medida en que se siguiesen considerando las desproporcionadas demandas de los países desarrollados en relación a las negociaciones en materia de servicios.

En la **quinta reunión ministerial**, el 11 de mayo de 2008 en Somerset West, los cancilleres realizaron un balance de los avances realizados por los diferentes grupos de trabajo. Asimismo, se incorporaron a la discusión nuevas temáticas como las cuestiones de género y la diáspora africana.

En materia de defensa, los gobiernos recibieron con agrado el lanzamiento de IBSAMAR, esto es, la realización de los primeros ejercicios navales conjuntos, los cuales tuvieron lugar en las costas de Sudáfrica durante el desarrollo de esta reunión ministerial.

Por último, se creó un nuevo grupo de trabajo sobre *Asentamientos Humanos*. Considerando que para el 2020 la mayor parte de la población mundial habitará en el Sur sumado al preocupante incremento de los asentamientos irregulares, los ministros destacaron la importancia de cooperar para enfrentar esta problemática.

Finalmente, durante el **tercer Encuentro Cumbre de IBSA** en octubre de 2008, se produjo el cambio de una de las tres autoridades ejecutivas de la coalición. En efecto, Thabo Mbeki había renunciado al cargo de presidente en Sudáfrica siendo reemplazado por Kgalema Petrus Motlanthe, quien fue el encargado de finalizar el mandato hasta mayo de 2009 y que, por consiguiente, participó en esta tercera cumbre en representación del país africano. En este sentido, la cumbre agradeció la contribución de Thabo Mbeki en la formación del Diálogo IBSA.

Por otra parte, los líderes realizaron un balance de los cinco años transcurridos desde la creación de la coalición, expresando una gran satisfacción por los avances logrados para la consolidación del grupo. Conjuntamente, se reafirmó que IBSA: “is an

important mechanism for closer coordination on global issues, for promoting the interests of developing countries, enhancing cooperation in sectoral areas and improving their economic ties.

A las tradicionales exhortaciones del grupo en relación a la gobernabilidad mundial, desarrollo sustentable, cooperación Sur-Sur, reforma de Naciones Unidas y negociaciones agrícolas, entre otras; se sumaron dos problemáticas de gran importancia en la actual agenda mundial: la crisis financiera internacional y la seguridad alimentaria.

Frente al primer problema, se señaló la necesidad de reformas estructurales puesto que la crisis no podrá ser resuelta tan sólo con medidas paliativas. Además, las soluciones adoptadas deberán ser globales, tomando en consideración la participación de todos los países en desarrollo, a fin de diseñar un nuevo sistema inclusivo y transparente.

En cuanto a la seguridad alimentaria, se sostuvo que el aumento de los precios internacionales de los alimentos genera un nuevo desafío en la lucha contra el hambre y la pobreza. De esta manera, resulta imperiosa la inmediata actuación a fin de mejorar la producción y distribución alimentaria.

Balance y desafíos

En la actualidad, existen pocos países o grupos de países que lleven adelante un ejercicio de cooperación y coordinación política tan amplio y continuo como el que están desarrollando los países miembros de IBSA. Cada reunión del grupo moviliza prácticamente a todos los sectores de las respectivas cancillerías y a varios órganos de la administración pública de cada país. Además, los cambios de gobierno ocurridos en dos de los países miembros refuerzan la estabilidad de la coalición puesto que convierten a IBSA en una política de Estado de los tres países, más allá de la provisionalidad de sus distintos gobiernos.

En cuanto a la cooperación sectorial, el análisis de las sucesivas reuniones cumbre y ministeriales demuestra la conformación, hoy en día, de 16 grupos de trabajo: 1- Administración Pública, 2- Administración tributaria, 3- Agricultura, 4- Asentamientos Humanos, 5- Ciencia y Tecnología, 6- Comercio e Inversiones, 7- Cultura, 8- Defensa, 9- Desarrollo Social, 10- Educación, 11- Energía, 12- Medio Ambiente y Cambio Climático, 13- Salud, 14- Sociedad de la Información, 15- Transporte, 16- Turismo.

Es importante aclarar que, además de los grupos de trabajo mencionados, existen otras áreas en las cuales se ha avanzado en coordinaciones más informales habiendo, en algunos casos, propuestas para el establecimiento de nuevos grupos de trabajo, tales como: cuestiones de género, pequeños negocios, cooperación sindical, sistemas carcelarios, obras públicas e infraestructura, relaciones federales, temas forestales, desarme y no proliferación y propiedad intelectual. De este modo, se asciende a 25 áreas de actuación (de Moura, 2009: 27).

Con el objeto de aumentar la eficiencia de la cooperación sectorial, el gobierno de Brasil ha presentado una propuesta para reunir a los distintos grupos de trabajo en un número menor de estructuras a través de la creación de seis comisiones: 1- Administración Pública, 2- Agricultura, 3- Temas Sociales, 4- Educación y Cultura, 5- Temas Científicos y Energía, 6- Temas Económicos y Comerciales. La cancillería de cada país sería responsable de dos de dichas comisiones. La propuesta aún está siendo evaluada por los gobiernos de India y Sudáfrica (de Moura, 2009: 28).

En cuanto a las posibilidades de ampliación del grupo, se argumenta que IBSA se encuentra, ante todo, en un momento de consolidación y profundización antes que de expansión. En este sentido, la tesis BRICS, esto es la unión de IBSA con China y Rusia, que fue fuertemente

impulsada por la consultora multinacional Goldman Sachs y por otros grupos económicos, no sería viable. Gilberto de Moura afirma que “O IBAS tem uma identidade própria que convém preservar” (de Moura, 2009:22).

Coincidiendo con esta idea, Daniel Flemes señala que la identidad de IBSA está basada en valores como la democracia, las libertades personales y los derechos humanos. Por tanto, la participación de China e Rusia, “both not known for their democratic practices and commitment to human rights, would not only undercut collective norms and identities but also compromise the credibility and legitimacy of the group”. Asimismo, la competencia entre China e India por el área de influencia del Sudeste Asiático sumado a la histórica alianza de China con Pakistán dificulta la agenda de BRICS (Flemes, 2007:25). No obstante, los analistas aclaran que estas cuestiones no impiden que el grupo pueda mantener un diálogo especial y una cooperación estrecha con otros países o bloques de países.

A la hora de realizar un balance sobre la actuación de IBSA, un número significativo de analistas coinciden en señalar un saldo positivo. Zélia Campbell sostiene que, en sus seis años de existencia, IBSA ha logrado una destacable coherencia que quizás pueda ser atribuida al hecho de que, los parámetros a partir de los cuales fue concebido, no fueron demasiado ambiciosos o inasequibles (Campbell, 2009:157).

En este sentido, Gilberto de Moura asegura que se trata de un emprendimiento real cuya base es esencialmente política. Lo que torna a IBSA especial es la decisión política de sus tres países miembros los cuales, a partir de perspectivas y aspiraciones similares en muchas cuestiones vitales de la agenda internacional, combinan esfuerzos y sistematizan una aproximación política que “antes do IBAS, se processava de maneira só espontânea” (de Moura, 2009: 33)

Fagundes Vicentini, por su parte, afirma que “inicialmente ironizado como mera reedición del tercero mundo y del no alineamiento de los años setenta”, IBSA pasó a ser gradualmente examinado por los países de la OCDE que comenzaron a ofrecer recursos para investigaciones y seminarios que se dedicaran a su estudio. En el actual escenario internacional, continúa, antiguas agendas han sido rescatadas en un formato más pragmático y eficaz con vistas a un mundo en acelerada transformación hacia la multipolaridad (Vicentini, 2009: 41 y 82). Como afirmó entonces el presidente brasileño Lula Da Silva: “IBSA e veio para ficar”.

BIBLIOGRAFÍA

CAMPBELL, Zelia (2009) "Overview and Perspectives" en FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMAO; III Conferencia Nacional de política Externa e Política Internacional "O Brasil no mundo que vem aí: Seminario IBAS", Brasilia, Fundação Alexandre de Gusmao.

DE MOURA, Gilberto (2009) "O diálogo Índia, Brasil, África do Sul – IBAS" en FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMAO; III Conferencia Nacional de política Externa e Política Internacional "O Brasil no mundo que vem aí: Seminario IBAS", Brasilia, Fundação Alexandre de Gusmao.

FLEMES, Daniel (2007) "Emerging Middle Powers' Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA Dialogue Forum", *German Institute of Global and Area Studies (GIGA)*, nº 57, august. http://www.gigahamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp57_flemes.pdf

KEET, Dot (2006), Alternativas estratégicas Sur-Sur al sistema económico y régimen de poder globales", Trasnacional Institute (TNI), Amsterdam:

<http://www.tni-archives.org/docs/200702122136405267.pdf> Consulta: 08/2007.

LECHINI Gladys (2007) "IBSA: una opción de cooperación Sur-Sur", en GIRON, Alicia; *Del Sur hacia el Norte: economía política del orden económico internacional emergente*, Buenos Aires, CLACSO.

20

MORASSO, Carla (2008) "Algunas consideraciones sobre los actores internacionales", Cuaderno de cátedra, Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario.

NUNES DE OLIVEIRA, Amancio Jorge, ONUKI, Janina y de OLIVEIRA, Emmanuel (2009) "Coalizoes Sul Sul e multilateralismo: países intermediários e o caso IBAS", en SOARES DE LIMA, María Regina y HIRST, Mónica (Orgs.); "Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias", Sao Paulo, Ed Paz e Terra.

NARLIKAR, Amrita and WOODS, Ngaire (2001) "International and the Emergence of New Inter-state Coalitions", LATN Working paper, 16.

SOARES DE LIMA, María Regina (2009) "La política exterior brasileña y los desafíos de la gobernanza global", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 9, Nº 2, México.

TUSSIE, Diana (2005) "Developmental Opposition in International Trade Regimes: Regional Groupings, State and Civil Society Coalitions", Departamento de Ciencias Sociales, FLACSO.

VIZENTINI, Paulo y DANILEVICZ PEREIRA, Ana Lucía (2009) "As bases do IBAS: O desenvolvimento e a inserção internacional da Índia, do Brasil e da África do Sul", en FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMAO; III Conferencia Nacional de política Externa e Política Internacional "O Brasil no mundo que vem aí: Seminario IBAS", Brasilia, Fundação Alexandre de Gusmao.

Documentos oficiales

- Declaración de Brasilia, 2003

<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/declaracao-de-brasilia/view>

- Comunicado Ministerial IBSA, 2007

<http://www.dfa.gov.za/docs/2007/ibsa1018.htm>



> | Directora: Gladys Lechini

> | Equipo de Trabajo:

Sabrina Benedetto
Julieta Cortés
Clarisa Giaccaglia
Carla Morasso
Rubén Paredes
Gisela Pereyra Doval
Patricia Rojo
Pedro Romero

> | Diseño:
Joaquín Paronzini

> | Información y suscripciones:
otrosur@fcpolit.unr.edu.ar

> | Cátedra de Relaciones Internacionales
> | Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
 > | Universidad Nacional de Rosario
> | Riobamba 250 - Monoblock I - Ciudad Universitaria
 2000 - Rosario - Argentina