UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

DOCTORADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

# "Estrategias de política exterior de los poderes medios emergentes: India, Brasil y Sudáfrica en la post-Guerra Fría. El caso de IBSA (2003-2010)"


AUTORA:

Lic. Clarisa Giaccaglia

DIRECTORA:

Dra. Gladys Lechini


Noviembre de 2011

## Resumen

La presente investigación doctoral se inserta en el conjunto de estudios dedicados a la jerarquización de los estados en el sistema internacional. En el trabajo se propone, de manera general, explicar los objetivos, instrumentos y consecuencias de las estrategias de política exterior desarrolladas por los poderes medios emergentes en el escenario internacional de la post-Guerra Fría, tomando como caso de estudio la asociación IBSA - India, Brasil y Sudáfrica- en el período 2003-2010.

De forma más específica se busca, en primer lugar, analizar las estrategias de política exterior implementadas por los estados de IBSA en relación a tres áreas temáticas: patentes de productos farmacéuticos, biocombustibles y negociaciones agrícolas en la Ronda Doha de la OMC. En segundo lugar, distinguir las coincidencias y las divergencias de intereses entre los países miembros, que condicionan el desarrollo de sus distintas estrategias conjuntas. Finalmente, se procura identificar las implicancias sistémicas y domésticas de estas estrategias de política exterior.

A modo de hipótesis general, se sostiene que los gobiernos miembros de IBSA llevan adelante **estrategias de quodlíbet.** Es decir, al igual que en este tipo de pieza musical -en la cual diferentes melodías se escuchan de forma simultánea dando por resultado una composición armoniosa-; India, Brasil y Sudáfrica combinan políticas exteriores (“melodías”) ya existentes. Al reunirlas y ejecutarlas en forma simultánea por medio de IBSA, generan una sinfonía que otorga mayores niveles de visibilidad internacional a cada uno de los miembros y, por consiguiente, una mayor participación en los ámbitos de decisión mundial.

No obstante, no debe perderse de vista que se trata de “tres melodías nacionales distintas” caracterizadas por un fuerte contenido pragmático. Por consiguiente, la composición de quodlíbet se realiza en función de las necesidades y de las temáticas que se encuentran en juego en cada ámbito de negociación en particular.

## Abstract

This doctoral research participates in the studies concerning the ranking of states in the international system. Its purpose is to explain the objectives, instruments and consequences of post-Cold War foreign policy strategies developed by emerging middle powers, taking as a case study the IBSA association - India Brazil and South Africa- during the period 2003-2010.

Firstly, it analyzes the foreign policy strategies implemented by IBSA states in relation to three areas: pharmaceuticals patents, biofuels and agricultural negotiations in the WTO Doha Round. Secondly, it looks at the similarities and differences of interests between the member countries which influence the development of its various joint strategies. Finally, it identifies the systemic and domestic implications of these foreign policy strategies.

As a general hypothesis, it is argued that the governments of IBSA implement “quodlíbet strategies”. Like in this type of musical piece, -in which different melodies are heard simultaneously resulting in a harmonious composition- India, Brazil and South Africa combine existing foreign policy ("tunes"). They bring them together and they run them simultaneously through IBSA, creating a symphony which gives higher international visibility to each of the members and, therefore, greater participation in global decision-making circles.

However, it should not be forgotten that they are "three different national melodies" characterized by a strong pragmatic content. Therefore, the composition of quodlíbet results from the needs and issues at stake in each particular area of negotiation.

# INDICE

**INTRODUCCIÓN ..... 11**

APROXIMACIÓN TEÓRICO CONCEPTUAL ..... 22

DISEÑO METODOLÓGICO ..... 29

**PRIMERA PARTE: INDIA, BRASIL Y SUDÁFRICA COMO PODERES MEDIOS EMERGENTES ..... ¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**

**CAPITULO 1 ..... ¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**

**REVISIÓN HISTÓRICA Y TEÓRICA DEL CONCEPTO DE POTENCIA MEDIA: EN BUSCA DE UNA DEFINICIÓN DE "PODER MEDIO EMERGENTE" ..... 37**

1.1 LOS ORÍGENES DEL CONCEPTO DE POTENCIA MEDIA ..... 39

1.2 LA SOCIEDAD INTERNACIONAL A PARTIR DE 1945: LAS POTENCIAS MEDIAS DESARROLLADAS O DE PRIMERA GENERACIÓN ..... 44

1.3 1970: EL INICIO DE GRANDES TRANSFORMACIONES: LAS POTENCIAS MEDIAS REGIONALES O DE SEGUNDA GENERACIÓN ..... 50

*1.3.1 Una aproximación política al concepto de potencia media ..... 50*

*1.3.2 Una aproximación económica al concepto de potencia media ..... 57*

1.4 LAS POTENCIAS MEDIAS FRENTE A LOS NUEVOS DESAFÍOS PLANTEADOS POR EL ORDEN INTERNACIONAL DE LA POST GUERRA FRÍA ..... 62

*1.4.1 Los años inmediatamente posteriores a la Guerra Fría ..... 62*

*1.4.2 Los nuevos debates académicos ..... 64*

1.5 LOS CAMBIOS SUSCITADOS A PARTIR DEL 11-S. LA NECESIDAD DE REDEFINIR EL ROL DE LAS POTENCIAS MEDIAS DESARROLLADAS Y EL ASCENSO DE LAS POTENCIAS MEDIAS EN DESARROLLO ..... 68

1.6 LOS PODERES MEDIOS EMERGENTES ..... 74

**CAPÍTULO 2 ..... 78**

**LOS PODERES MEDIOS EMERGENTES: INDIA, BRASIL Y SUDÁFRICA. SUS CAPACIDADES MATERIALES ..... 79**

2.1 PAÍSES BALLENAS: VENTAJAS TERRITORIALES Y DEMOGRÁFICAS ..... 81

2.2 MODELOS DE DESARROLLO ECONÓMICO ..... 84

*2.2.1 India: una apertura económica con fuerte presencia estatal ..... 85*

*2.2.2 Brasil: la puesta en marcha del monetarismo desarrollista ..... 91*

*2.2.3 Sudáfrica: la búsqueda de la reinserción económica internacional post apartheid . 98*

*2.2.4 Tres economías emergentes ..... 104*

2.3 LA INSOSLAYABLE DEUDA SOCIAL ..... 107

*2.3.1 El surgimiento de la clase media en India, Brasil y Sudáfrica ..... 110*

*2.3.2 Entre el auge de la clase media india y las necesidades del sector rural ..... 112*

*2.3.3 Brasil: "la meta es una Suecia tropical"* ..... *118*
*2.3.4 Sudáfrica: el ascenso de los "blacks diamonds"* ..... *123*
2.4 ¿QUÉ TIPO DE DESARROLLO Y PARA QUIÉN? ..... 127

**CAPÍTULO 3 ..... 132**

**EL ACTIVISMO INTERNACIONAL DE INDIA, BRASIL Y SUDÁFRICA EN LOS ÁMBITOS MULTILATERALES. ..... 133**

3.1 LA POLÍTICA EXTERIOR INDIA: LOS GOBIERNOS DE ATAL VAJPAYEE Y MANMOHAN SINGH 134
3.2 LA POLÍTICA EXTERIOR DE LULA DA SILVA ..... 138
3.3 LA POLÍTICA EXTERIOR POST APARTHEID (THABO MBEKI), LA TRANSICIÓN (KGALEMA MOTLANTHE) Y EL "POST" POST APARTHEID (JACOB ZUMA) ..... 141
3.4 MANIFESTACIONES DEL ACTIVISMO INTERNACIONAL: DIPLOMACIA DE ALTO NIVEL POLÍTICO, GRADO DE "PRESTIGIO" ENTRE LOS ESTADOS Y NIVEL DE PARTICIPACIÓN EN PROCESOS DE COOPERACIÓN POLÍTICA E INTEGRACIÓN ECONÓMICA. ..... 145
*3.4.1 Las áreas geográficas de pertenencia* ..... *151*
*3.4.2 Los vínculos con otras regiones o el interregionalismo* ..... *161*
3.5 HACIA LA CONQUISTA DE NUEVOS ESPACIOS GLOBALES ..... 164
*3.5.1 El Movimiento de Países No Alineados (1961) y el G-77 (1964)* ..... *165*
*3.5.2 Las negociaciones en el marco del GATT: el G-10 y el Grupo CAIRNS (1979-1986)* *169*
*3.5.3 El G-15 (1989)* ..... *170*
*3.5.4 Un año clave: 2003. IBSA y la Conferencia de la OMC en Cancún:G-20/G-33/G-90.* ..... *171*
*3.5.5 El G-4 de Naciones Unidas y el "nuevo cuadrángulo" de la OMC (2005)* ..... *174*
*3.5.6 Outreach 5 (O-5) : G-8 + 5 o el G-8 ampliado (2007)* ..... *178*
*3.5.7 El G-20 financiero (2008)* ..... *179*
*3.5.8 La Cumbre de Cambio Climático en Copenhague: el BASIC (2009)* ..... *181*
*3.5.9 RIC (2006), BRIC (2010) y BRICSA (2011)* ..... *185*
3.6 ESTRATEGIAS SUMATORIAS ..... 187

**SEGUNDA PARTE: IBSA: ANÁLISIS DE LAS ESTRATEGIAS CONJUNTAS....** ¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.

**CAPÍTULO 4 .....** ¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.

**IBSA COMO FORO DE DIÁLOGO DE LOS PODERES MEDIOS EMERGENTES..... 192**

4.1 ANÁLISIS DESDE LA TEORÍA DE LAS COALICIONES INTERNACIONALES ..... 196
4.2 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL ..... 198
4.3 IBSA COMO FORO DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS ..... 200
4.4 LA COOPERACIÓN SECTORIAL TRILATERAL ..... 208
4.5 EL FONDO IBSA ..... 218

4.6 ENTIDADES EXTERNAS A LA ESFERA DEL PODER EJECUTIVO ..... 219
4.7 ¿IBSA O BRIC?: LOS DOS ..... 220
4.8 BALANCE Y DESAFÍOS DE IBSA ..... 225

**CAPÍTULO 5 ..... ¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**

**ÁREA SALUD: PATENTES FARMACÉUTICAS ..... 229**

5.1 ESTRUCTURA MUNDIAL DEL SECTOR FARMACÉUTICO ..... 230
5.2 LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL EN LOS FOROS MULTILATERALES ..... 233
5.3 LAS PRIMERAS ACCIONES DEL SUR EN LAS NEGOCIACIONES EN MATERIA DE SALUD.. 236
*5.3.1 La ley de patentes brasileña. El reclamo frente a la OMC. ..... 237*
*5.3.2 Sudáfrica. La demanda judicial de 1999. ..... 241*
5.4 LA DECLARACIÓN DE DOHA Y LA SALUD PÚBLICA ..... 243
5.5 IBSA : UNA INTENSIFICACIÓN DE LAS INICIATIVAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE SALUD ..... 247
5.6 LAS LICENCIAS OBLIGATORIAS DE BRASIL Y LA DEMANDA JUDICIAL CONTRA INDIA . 249
5.7 NUEVAS ACCIONES DE IBSA: LA LUCHA CONTRA LA INCAUTACIÓN DE MEDICAMENTOS EN TRÁNSITO ..... 251
5.8 PATENTES FARMACÉUTICAS: UNA ESTRATEGIA DE QUODLÍBET HOMOFÓNICA ..... 256

**CAPÍTULO 6 ..... ¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**

**ÁREA ENERGÍA: BIOCOMBUSTIBLES ..... 262**

6.1 PANORAMA MUNDIAL DE LOS BIOCOMBUSTIBLES. ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES ..... 263
6.2 LAS POLÍTICAS DE INDIA, BRASIL Y SUDÁFRICA EN RELACIÓN A LOS BIOCOMBUSTIBLES. ..... 266
*6.2.1 India: un gran consumidor energético ..... 266*
*6.2.2 La experiencia brasileña: un país pionero ..... 270*
*6.2.3 Sudáfrica: los temores frente a la crítica situación alimentaria ..... 273*
6.3 IBSA Y EL ESTABLECIMIENTO DE LA CUESTIÓN ENERGÉTICA COMO UN TEMA PRIORITARIO ..... 277
6.4 LA APARICIÓN DE UNA CRECIENTE POLÉMICA: ALIMENTOS VERSUS BIOCOMBUSTIBLES... ..... 280
6.5 BIOCOMBUSTIBLES: UNA ESTRATEGIA DE QUODLÍBET SUCESIVO ..... 287

**CAPÍTULO 7 ..... ¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**

**ÁREA AGRICULTURA: NEGOCIACIONES AGRÍCOLAS EN OMC ..... 295**

7.1 LOS PAÍSES DEL SUR EN EL MARCO DEL GATT: LA IMPORTANCIA DE LA CUESTIÓN AGRÍCOLA ..... 296
7.2 EL INICIO DE LAS NEGOCIACIONES EN EL ÁMBITO DE LA OMC ..... 300
7.3 LOS SECTORES AGRÍCOLAS NACIONALES ..... 304

*7.3.1 La importancia de la agricultura india contra la pobreza y el desempleo nacional..... 304*

*7.3.2 La agricultura en Brasil: el agronegocio como heredero del latifundio..... 307*

*7.3.3 El sector agrícola sudafricano: entre las reivindicaciones post-apartheid y la subsistencia familiar ..... 311*

7.4 EL PROTAGONISMO DE LOS PAÍSES DEL SUR A PARTIR DE 2003 EN CANCÚN ..... 314

7.5 LAS NEGOCIACIONES DESPUÉS DEL ESTANCAMIENTO: 2004-2008..... 317

7.6 NUEVAS DIFICULTADES PARA EL CONSENSO: 2008-2010..... 320

7.7 LA CUESTIÓN AGRÍCOLA: UNA ESTRATEGIA DE QUODLÍBET POLIFÓNICO ..... 326

**CONCLUSIÓN ..... 332**

**BIBLIOGRAFÍA ..... 345**

LITERATURA ESPECIALIZADA ..... 345

SITIOS WEB OFICIALES ..... 367

DOCUMENTOS OFICIALES..... 369

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS..... 373

MATERIAL AUDIOVISUAL..... 378

ILUSTRACIONES ..... 379

**SIGLAS Y ACRÓNIMOS ..... 380**

**ANEXOS.....** ¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.

# INTRODUCCIÓN

A partir del fin de la Guerra Fría surgieron intensos debates en el campo de las Relaciones Internacionales acerca de cuáles serían las características del nuevo orden político internacional. La polémica, en términos generales, se dio en torno a dos alternativas: la posible consolidación de la hegemonía de Estados Unidos, y por consiguiente la presencia de un orden unipolar, o por el contrario, el establecimiento de un sistema multipolar liderado por un grupo de grandes potencias.

Sin embargo, a inicios de un nuevo siglo, interpretar el mundo a través de las gafas del ayer no parece ser una buena receta. La actual situación internacional refleja una constante reconfiguración de fuerzas, desde una lógica internacional a otra que aún no se ha delineado de forma definida.

La presente investigación doctoral se insertó en este contexto de transición del orden internacional tomando como punto de partida los estudios sobre la jerarquización de los estados en el sistema internacional. Aunque la escena mundial sigue estando caracterizada por un poder desigualmente repartido, inestable y fluido, con actores dominantes y actores dominados, la idea de una pirámide internacional parece desdibujarse frente a la complejidad de un nuevo escenario que bien puede definirse como un orden *interpolar*. Esto se debe a una combinación de multipolaridad con una profunda interdependencia. Como se sabe, ninguno de estos dos fenómenos es nuevo en sí mismo sino que lo significativo es que ambos están incrementando tanto su alcance como su velocidad (Grevi, 2010).

Aunque Estados Unidos sigue siendo la única superpotencia mundial (especialmente en términos estratégico-militares) su posición hegemónica se ha erosionado. Este proceso se explica por el protagonismo de ciertos estados que están participando crecientemente en los procesos decisorios mundiales, junto a nuevos actores -originados tanto dentro como fuera de las fronteras estatales- que se han incorporado activamente en el plano global profundizando, aún más, la alta densidad de las relaciones trasnacionales que habían aflorado en las últimas décadas del siglo XX.

El mundo ya no puede ser entendido sobre la base de un modelo de "hub and spokes" (eje y rayos), en el cual todas las unidades se remiten a un centro, puesto que la nueva configuración de fuerzas se acerca cada vez más a la imagen de un "mapa de metro", con innumerables líneas interconectadas y múltiples estaciones si bien, por supuesto, algunas más importantes que otras (Amorim, 2010).

La situación descripta trajo aparejado el surgimiento de variadas preguntas en torno a la presente estructura del poder mundial así como el desafío de crear nuevas herramientas conceptuales para el estudio de las Relaciones Internacionales actuales.

La percepción de un proceso de cambios en el balance de poder global, reflejado en un sistema internacional ciertamente más intrincado, obedece a múltiples razones. En primer lugar, se observa que a partir de la administración de George W. Bush y, especialmente, luego de los atentados terroristas de 2001, el accionar externo norteamericano se concentró en aquellas áreas que Washington consideraba estratégicas para su interés nacional. Esta situación otorgó mayores márgenes de maniobra a otros poderes en progresivo ascenso, los cuales comenzaron a incrementar sus niveles de participación y responsabilidad en cada una de sus zonas de influencia.

En segundo lugar, la complejidad del actual orden internacional también se refleja en una creciente fragmentación del denominado "Sur". Por Sur se entiende el conjunto de todos aquellos países que usualmente fueron también denominados "Tercer Mundo", "subdesarrollados" o "periféricos"[1]. La categoría "Sur", en particular, comenzó a ser utilizada en el Informe de la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo o Diálogo Norte-Sur (Informe Brandt) en 1980. El marcado crecimiento de las brechas Norte-Sur a escala

[1] El término **Tercer Mundo** fue acuñado por el economista Alfred Sauvy en 1952, haciendo un paralelismo con el término francés *tercer estado*, para designar a los países que no pertenecían a ninguno de los dos bloques de poder, encabezados por Estados Unidos y la Unión Soviética, durante el período de Guerra Fría. Asimismo, las diferenciaciones entre **desarrollo-subdesarrollo** y **centro-periferia** fueron estudiadas en profundidad por el pensamiento latinoamericano de Relaciones Internacionales, el cual será retomado en el siguiente apartado. Como es posible observar, muchas de estas categorías han sido acuñadas "exógenamente", es decir, por círculos académicos de los países centrales, lo cual abre el debate sobre la pertinencia del empleo de las mismas. A modo de ejemplo, cabe preguntarse qué parámetros se utilizan para catalogar a un país como "en desarrollo" o "subdesarrollado". Pese a esto, y sin desconocer ni relativizar la importancia de esta discusión, la presente tesis utilizó, con fines meramente prácticos, estas diversas categorizaciones de manera indistinta.

mundial ubicó a la vulnerabilidad como un rasgo común de los países en desarrollo. En los años sesenta y setenta, cuando se reconocieron por primera vez las brechas Norte-Sur, la diferencia del insumo per cápita entre los países desarrollados y en desarrollo era, en general, de 10 a 1. En los años ochenta dicha brecha se amplió aún más y en el comienzo de los años noventa se estimó en 17 a 1 (Jun, 1998). Finalmente, de acuerdo a los datos brindados por el Banco Mundial en 2010, mientras que el PBI per cápita más alto del mundo corresponde a Luxemburgo siendo de US$ 79.630, el PBI per cápita más bajo es el de Burundi con sólo US$ 170. Dichos valores implican que una persona de Luxemburgo gana por año 470 veces más que una persona de Burundi (datos del Banco Mundial, 2010).

Sin embargo, el rasgo novedoso del actual orden internacional está dado por las llamadas brechas Sur-Sur, esto es, una ascendente diferenciación en el seno de este conglomerado de países en desarrollo. En consecuencia, es posible distinguir entre un grupo de industrialización reciente, parcialmente competitivo y que, en algunos casos, se han convertido en dinámicos centros económicos de la periferia y otro sector que continúa padeciendo las peores condiciones socioeconómicas del planeta. Mientras que los países pertenecientes al primer grupo mencionado son identificados como "potencias medias" o "economías emergentes", los incluidos en el segundo son catalogados como "Cuarto Mundo", "países excluidos" o "países menos adelantados". Es importante señalar, además, que la distinción entre "Norte" y "Sur" ya no se asienta en criterios meramente geográficos o ideológicos sino que "Nortes" y "Sures" conviven y se entremezclan de forma constante en el actual escenario mundial.

En tercer lugar, las presiones para una mayor integración de los países en desarrollo a la economía internacional aceleraron los procesos de regionalismo[2] sobre la idea de que los problemas regionales requieren soluciones regionales (Dewitt, 2007: 23). De este modo, se desarrollaron un sinfín de entidades, con

[2] Este énfasis en la cuestión regional, conduce a la necesidad de definir qué se entiende por región. Andrew Hurrell sostiene que las nociones de "región" y "regionalismo" han sido extensamente analizadas tanto en términos de cohesión social, económica y organizacional. Asimismo, los debates contemporáneos aseguran que no existen regiones "naturales" ya que todas son construidas socialmente. Por consiguiente, las definiciones varían de acuerdo al problema o cuestión particular que se esté investigando (Hurrell, 1995: 25). A este debate deben añadirse además las nuevas concepciones vinculadas a los procesos de interregionalismo, lo cual también será tema de análisis en la presente tesis.

diversos grados de institucionalización, que activaron la cooperación política y la integración económica en distintas áreas geográficas del mundo.

Finalmente, la existencia de una regulación multilateral más invasiva y vinculante es otro de los rasgos que caracterizan al actual escenario mundial. La proliferación de negociaciones en múltiples esferas internacionales obligó a los países en desarrollo a intentar mejorar sus capacidades técnicas y de negociación, con el objeto de poder defender sus respectivos intereses nacionales en mejores condiciones. Para dar respuesta a esta situación, ciertos países en ascenso han logrado optimizar sus posiciones negociadoras en diversos ámbitos de discusión multilateral.

A modo ilustrativo, la mayor participación de un importante número de países del Sur en las negociaciones comerciales desarrolladas durante la Ronda Uruguay y, a continuación, en la denominada Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), constituye un claro ejemplo de las transformaciones acontecidas. El establecimiento de mayores niveles de institucionalización en materia de comercio internacional condicionó el comportamiento de los estados miembros.

Por lo tanto, y en función de los cambios ocurridos a nivel sistémico -algunos de los cuales han sido mencionados-, la presente investigación se basó en el estudio de los poderes medios emergentes del sistema internacional de la post-Guerra Fría, con especial referencia al caso IBSA -India, Brasil y Sudáfrica[3]-.

La elección de este grupo se realizó teniendo en cuenta que IBSA fue la primera coalición de poderes emergentes constituida en la post-Guerra Fría. A medida que fue transcurriendo este nuevo siglo, comenzaron a ser cada vez más frecuentes las reuniones y agrupaciones entre poderes en ascenso tales como BRIC (Brasil, Rusia, India y China, cuyos jefes de Estado y de gobierno se reunieron por primera vez en noviembre de 2009) o BASIC (IBSA más China, conformado en ocasión de la Cumbre de Cambio Climático en junio de 2009). También se tornaron cada vez más habituales las realizaciones de encuentros entre las grandes potencias tradicionales y los poderes emergentes como es el caso del

[3] Por cuestiones de claridad expositiva, en este trabajo el tratamiento de cada uno de los países bajo estudio se realiza según el orden de aparición previsto por la sigla de la coalición (IBSA). Es decir, a lo largo de toda la investigación el análisis comienza por India, luego Brasil y por último Sudáfrica.

G-20 financiero (que existe desde 1999 pero logró protagonismo a partir de fines de 2008, producto de la crisis financiera del Norte) o el G-4 en el marco de la OMC (conformado en diciembre de 2005)[4].

Es importante destacar que IBSA nació en 2003 cuando la cuestión de los "emergentes" no era aún un asunto de discusión académica y periodística como lo es hoy en día. Además, fue fuertemente criticada desde algunos sectores políticos y académicos como una mera reedición del tercemundismo de los años setenta.

Una situación similar se presentó al momento de comenzar la elaboración de la presente investigación en el año 2006, cuando la rimbombante tesis BRIC (acuñada en 2003 por Jim O'Neill de la consultora Goldman Sachs) acaparaba la mayor parte de las miradas, sobre todo en el ámbito económico-financiero, desdibujando la existencia de otras iniciativas como IBSA que, a entender de esta tesis, resultan más significativas tanto en función de la diversidad de temáticas planteadas como por la relevancia de las acciones que este grupo, de iniciativa gubernamental, ha venido realizando[5].

Hechas estas aclaraciones, resulta importante mencionar que las conversaciones para la creación de esta trilateral comenzaron, informalmente, a los pocos días de la llegada de Lula da Silva a la presidencia de Brasil, en ocasión de la visita de una delegación sudafricana encabezada por Thabo Mbeki. La idea fue posteriormente propuesta al gobierno de India. El primer contacto de índole trilateral ocurrió en una reunión del G-8 en Evian, a partir del encuentro informal de los Ministros de Relaciones Exteriores de los tres países. IBSA fue creada, en términos formales, en Brasilia el 6 de junio de 2003. Posteriormente, en la 58° Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2003, los Presidentes Thabo Mbeki, Lula da Silva y el Primer Ministro Atal Bihari Vajpayee lanzaron la iniciativa bajo el nombre de IBSA o IBAS, en portugués. De este modo, la coalición fue presentada como la unión de tres poderes altamente influyentes, cada uno en su continente, que comparten intereses, necesidades y capacidades similares en el plano regional.

Desde su creación, los tres países han sostenido un discurso que exhorta al establecimiento de un orden internacional predecible, basado en los principios y

---

[4] Todos los grupos hasta aquí mencionados se retoman en diversos capítulos de la tesis.
[5] El debate en torno a IBSA y BRIC se continúa en los capítulos 1 y 4.

leyes del Derecho Internacional. Promueven además, tanto un tipo de globalización que beneficie a todos los países del mundo, permitiendo una mayor inclusión y equidad social, como el desarrollo de un modelo de cooperación Sur-Sur.

A lo largo de sus siete años de existencia (2003-2010), la coalición ha debatido y tomado posición sobre cuestiones de índole jurídico-política (como la reforma del sistema de Naciones Unidas), comercial (IBSA es considerada como cabeza de bloque del G-20 en el marco de las negociaciones agrícolas de la OMC), de seguridad (terrorismo, crimen trasnacional, tráfico de armas), social (pobreza, hambre, sida[6], discriminación racial), ambiental (negociaciones sobre cambio climático), cultural y tecnológica (intercambio de información en áreas como la biotecnología, bioinformática y energías alternativas).

Frente a este multifacético accionar resultó relevante preguntarse: ¿Qué tipo de estrategias de política exterior desarrollan los poderes medios emergentes miembros de IBSA en el escenario internacional de la post-Guerra Fría? A partir de este interrogante principal se desprendieron otra serie de preguntas tales como: ¿Cuáles son los principales objetivos de las estrategias planteadas por IBSA? ¿En qué ámbitos y ante qué interlocutores se presentan estas estrategias? ¿Qué apoyos y enfrentamientos suscitan? ¿Cuáles son los acuerdos y los disensos al interior del grupo? ¿Cuáles son sus dificultades y sus logros? ¿De qué modo los potenciales beneficios obtenidos en las esferas internacionales se trasladan al ámbito doméstico de cada uno de los países estudiados?

Sobre la base de estos interrogantes se propuso, de manera general, explicar los objetivos, instrumentos y consecuencias de las estrategias de política exterior desarrolladas por los poderes medios emergentes en el escenario internacional de la post-Guerra Fría, tomando como caso de estudio la asociación IBSA - India, Brasil y Sudáfrica- en el período 2003-2010.

De forma más específica se buscó, en primer lugar, analizar las estrategias de política exterior implementadas por los estados de IBSA en relación a tres áreas temáticas: patentes de productos farmacéuticos, biocombustibles y negociaciones agrícolas en la Ronda Doha de la OMC. En segundo lugar, distinguir las coincidencias y las divergencias de intereses entre los países

[6] Sida es una palabra lexicalizada por este motivo se escribe en minúscula.

miembros, que condicionan el desarrollo de sus distintas estrategias conjuntas. Finalmente, se procuró identificar las implicancias sistémicas y domésticas de estas estrategias de política exterior.

A modo de hipótesis general, en esta investigación se sostiene que los gobiernos miembros de IBSA llevan adelante **estrategias de quodlíbet**[7]**.** Es decir, al igual que en este tipo de pieza musical -en la cual diferentes melodías se escuchan de forma simultánea dando por resultado una composición armoniosa-; India, Brasil y Sudáfrica combinan políticas exteriores ("melodías") ya existentes que, al reunirlas y ejecutarlas en forma simultánea por medio de IBSA, generan una sinfonía que otorga mayores niveles de visibilidad internacional a cada uno de los miembros y, por consiguiente, una mayor participación en los ámbitos de decisión mundial.

No obstante, no debe perderse de vista que se trata de "tres melodías nacionales distintas" caracterizadas por un fuerte contenido pragmático. Por consiguiente, la composición de quodlibet se realiza en función de las necesidades y de las temáticas que se encuentran en juego en cada ámbito de negociación en particular.

Las estrategias de quodlíbet se diferencian de las clásicas estrategias tipificadas por el pensamiento realista de las relaciones internacionales (tales como el balancing o el bandwagoning) en la medida en que se deja de lado el tipo de relación mantenida con las potencias centrales y el énfasis es puesto en los comportamientos que se plantean entre los propios países del Sur en ascenso.

De esta hipótesis general se desprendieron dos hipótesis específicas**.** En primer lugar se sostuvo que, en las tres temáticas consideradas -patentes de productos farmacéuticos, biocombustibles y negociaciones agrícolas en la Ronda Doha de la OMC- las estrategias de quodlíbet sólo logran mantenerse cuando los

---

[7]Para la formulación de las correspondientes hipótesis -que habiliten el análisis de las estrategias de política exterior desarrolladas por los países bajo estudio- se consideró oportuno apelar a conceptos provenientes de otras disciplinas tales como la música, en la medida en que dicho campo disciplinar ofrecía herramientas teóricas que facilitaban la comprensión de la temática propuesta. **Quodlíbet** es una pieza de música que combina diferentes melodías en contrapunto, usualmente temas populares y a menudo en forma sencilla. La combinación de texto y melodía es cantada por una voz determinada. Las otras voces hacen lo mismo con diferentes melodías corales o canciones que reciben un tratamiento similar. De este modo, y a diferencia del canon, se escuchan varias melodías distintas de forma simultánea y armoniosa. Es posible diferenciar tres tipos de quodlíbet: **homofónico, sucesivo y polifónico**. Ejemplos de quodlíbet son el final de las Variaciones Goldberg, (variación Nº 30) de Bach y Galimatias Musicum un quodlíbet de 17 partes compuesto por Mozart cuando tenía alrededor de 10 años de edad.

intereses de cada uno de los miembros del grupo presentan consonancia. Sin embargo, frente a la presencia de disensos (ruidos al interior del grupo), la polifonía se desarmoniza y cada parte culmina privilegiando su propia "melodía" nacional.

La segunda hipótesis específica estipuló que las estrategias descriptas han generado una serie de implicancias tanto a nivel sistémico como doméstico. En el plano internacional, la dinámica actuación de los poderes medios emergentes ha puesto de manifiesto un gradual pero ascendente cambio en la estructura decisoria mundial, modificando la configuración de poder establecida en la segunda postguerra. En el plano doméstico, no obstante, el despliegue de estas estrategias de política exterior no ha implicado un desarrollo socioeconómico del conjunto de sus respectivas poblaciones sino que sólo ha beneficiado a determinados sectores nacionales.

La indagación preliminar[8] de la bibliografía relacionada al problema propuesto, permitió identificar dos grandes grupos de investigaciones concernientes, por un lado, a las potencias medias y, por otro, al caso de la coalición IBSA.

El primer grupo de trabajos analizaba las características y las funciones de las potencias medias en los diversos momentos históricos del escenario internacional, desde distintas perspectivas teóricas. El estudio de esta cuestión tuvo un incipiente desarrollo en Canadá y en Australia, puesto que desde finales de la Segunda Guerra Mundial, y en vistas a la conformación de Naciones Unidas, los gobiernos de ambos países llevaron adelante una férrea defensa del papel de sus respectivos estados como potencias medias. En esas naciones entonces (o en muchas ocasiones en relación a esas naciones) se desarrolló gran parte de la bibliografía sobre el tema (Mackenzie, 1943; Holbraad, 1989; Rosas, 1998; Chapnick, 1999; Hurrell, 2000; Cooper, 2000; Behringer, 2003; Dewitt, 2007). Durante los años de Guerra Fría, los poderes medios participaban del bloque occidental. Eran, por lo general, estados desarrollados y actuaban activamente dentro del sistema de Naciones Unidas (Dewitt, 2007:57). Este grupo incluyó países como Canadá, Australia, Noruega, Suecia, Austria, Suiza y Nueva Zelanda.

[8] Es importante aclarar que aquí sólo se realiza una aproximación general a las líneas de investigación existentes sobre el tema bajo estudio. Las indagaciones preeliminares vinculadas a cada temática específica, tratada en esta tesis, se irán presentando a lo largo de todo el trabajo.

El caso de España merece una mención particular puesto que los estudios realizados buscaron, fundamentalmente, reposicionar a este país como potencia media considerando su relevante papel histórico en virtud de la posesión de un amplio imperio colonial (Palou, 1993; Blázquez Vilaplana, 2001).

A partir de los años sesenta y setenta se reforzó el interés académico por las potencias medias. 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 comenzó a diferenciar entre las potencias medias tradicionales y las denominadas potencias medias regionales o en desarrollo -Brasil, India, Sudáfrica, México, Nigeria, Argentina, Yugoslavia- (Perez Llana, 1981; González, 1989; Palou, 1993; Sennes, 1999, 2002; Soares de Lima y Hirst, 2006).

El segundo grupo de investigaciones incluyó todos aquellos trabajos que se focalizaban en el estudio de IBSA. En este sentido, se priorizaron los análisis provenientes de universidades y centros de estudios pertenecientes a alguno de sus tres países miembros: India, Brasil o Sudáfrica. Esta elección se debió a la importancia de contar con miradas propias de los actores involucrados y no quedarse tan sólo con perspectivas foráneas, sobre todo con enfoques norteamericanos o europeos que constituyen la mayor parte de la bibliografía de política internacional.

Entre los *centros de estudios indios*, aquéllos que se distinguieron por su contribución al problema bajo estudio fueron: el Research and Information System for Developing Countries -RIS- , centro de estudios que depende del Ministerio de Relaciones Exteriores de India (2008, 2010, 2011), el Centre for International Trade, Economics and Environment –CUTS/CITEE- (Kulkarni, 2005) y la School of International Studies de la Jawaharlal Nehru University (2009).

En cuanto a los *centros de investigación brasileños*, se detacaron: la Fundaçao Alexandre de Gusmao, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (2008), el Instituto Brasileiro de Relaçoes Internacionais -IBRI- (Fernández de Oliveira, 2005), la Universidad de Brasilia (Costa Vaz, 2006; Lessa, Freitas Couto y Souza Farias, 2009), el Instituto de Pesquisa de Relaçoes Internacionais -IPRI- (Guimaraes, 1997), la Fundación Getulio Vargas (Hurrell,

Soares de Lima, Hirst et Al; 2009) y la Universidad Estadual de São Paulo -UNESP- (Villares org, 2006; Soares de Lima e Hirst orgs, 2009).

En *Sudáfrica*, finalmente, The South African Institute of International Affairs -SAIIA- (White, 2006, Chevallier, 2008, 2009; Grant, 2006; Soko, 2006), el Institute for Global Dialogue (Keet, 2006; Le Pere, 2008; Landsberg, 2008) y la University of South Africa –UNISA- (2007); fueron los que más sobresalieron por sus trabajos sobre IBSA.

Asimismo, cabe señalar algunos *centros europeos* donde se realizaron seguimientos del tema: en Alemania, The German Institute of Global and Area Studies-GIGA- (Nolte, 2006; Flemes, 2006) y en España: la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior -FRIDE- (Sousa de, 2007; Gratius, 2007), el Real Instituto Elcano (Bustelo, 2010), CIDOB y Vanguardia Dossier (Fernández Armesto, Felipe; Weisbrode, Kenneth, Kennedy, Paul et Al, 2004; Srinivasan, Rajeev; Kumar, Ashutosh; Shani, Ajai et Al, 2008).

Por último, en *Argentina* el problema fue tratado en el marco de la Universidad de San Andrés en un Seminario Internacional en mayo de 2006 que posteriormente dio lugar a la publicación de un libro: "India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales" (Tokatlian (comp) 2007). El tratamiento de IBSA también fue abordado por el Programa Sur-Sur del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales -CLACSO- (Lechini, 2006, 2007; Tawfik, 2007) y es estudiado en el marco del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (Lechini, 2009, 2010).

La realización de esta indagación preliminar permitió verificar que los diversos intentos de clasificación jerárquica de los estados habían tenido, en la mayoría de los casos, sólo dos partes ("fuertes/débiles", "desarrollo /subdesarrollo", "centro/periferia"), dejándose de lado el examen del "medio". Aún teniendo en cuenta aquellas investigaciones referidas a la cuestión de las potencias medias, se advirtió que las mismas presentaban grandes ambigüedades, lo cual explicaba la multiplicidad de términos que habían sido utilizados para hacer referencia a la misma idea: potencia media, mediana, intermedia, regional, poder emergente, mercado emergente, clase media internacional, entre otros.

El relevamiento efectuado permitió, además, hallar una gran cantidad de bibliografía dedicada a los grandes poderes así como también importantes

desarrollos teóricos sobre los actores menores del escenario mundial. En relación a estos últimos, se destacaban aquellos trabajos sobre los denominados estados fallidos o fracasados, especialmente en los últimos años del siglo XX. No obstante, el análisis de las potencias medias recibía poca atención.

En cuanto al caso elegido, se observó que la creciente importancia de la cuestión de las potencias emergentes en la agenda mundial, había generado que varios centros de estudios decidieran incorporar IBSA en el contexto de líneas de trabajo ya existentes, sobre todo cuando sus preocupaciones de investigación comenzaron a rozar cuestiones vinculadas a las temáticas de esta coalición. Por ejemplo, al estudiar la política exterior de Brasil, se contemplaba IBSA como parte de la agenda brasileña. No obstante, el análisis pormenorizado de este grupo como un área de interés en sí mismo, esto es, como una cuestión relevante y con entidad per se, era aún incipiente.

Desde esta perspectiva entonces, se consideró que su estudio podía significar un aporte de utilidad para la comprensión de algunos aspectos del actual sistema internacional contribuyendo a explicar los cambios que están aconteciendo en la distribución del poder político y económico, las modificaciones ocurridas en las modalidades de negociación y los actores intervinientes en el tratamiento de los principales temas de la agenda internacional. En otros términos, cómo y quiénes son los involucrados en los procesos decisorios globales.

Además, y en función de las investigaciones realizadas hasta el momento, se advirtió que una gran parte de los trabajos académicos más exhaustivos (libros o tesis) habían avanzado significativamente en el estudio de IBSA en relación a las cuestiones de seguridad. El predominio de estos temas podría explicarse tomando en consideración la procedencia de las líneas de financiamiento. En efecto, la mayoría de los estudios que se abocaron al análisis de IBSA y los temas de seguridad fueron costeados por instituciones de países centrales, cuya principal preocupación radicaba en desentrañar las implicancias y, más aún, los eventuales riesgos que la unión de estos tres países emergentes podría acarrearles a su propia seguridad y a la seguridad internacional.

Por ello, en la presente tesis se decidió privilegiar otras áreas temáticas tales como salud, energía y agricultura, que no sólo se encontraban menos desarrolladas sino que además constituyen actualmente cuestiones de gran

relevancia global, especialmente para los tres países bajo estudio. Además, se prevé que su importancia crecerá significativamente en los próximos años convirtiéndolos en asuntos ineludibles en los ámbitos de discusión multilateral. De hecho, energía, seguridad alimentaria y lucha contra las enfermedades infecciosas representan temas prioritarios en la agenda mundial del siglo XXI.

Finalmente, se estimó que la investigación del tema propuesto también revestía importancia para la Argentina como país. Esto se debe a que las modificaciones en la distribución del poder político y económico mundial y, especialmente, el creciente protagonismo internacional de Brasil (vecino y socio natural de Argentina en la región) afectan y afectarán la alianza bilateral y la inserción internacional de Argentina. Por consiguiente, un mayor conocimiento de estas transformaciones permitirá ampliar la reflexión sobre cuáles serán las expectativas y las aspiraciones de Argentina tanto en el área regional como global.

## Aproximación teórico conceptual

El estudio parte de una visión paradigmática propia de los países de América Latina[9]. Es decir, se enmarca dentro del **pensamiento latinoamericano de Relaciones Internacionales**. Una revisión de esta producción académica pone de manifiesto la existencia de un conjunto de doctrinas y teorías que han pretendido fundamentar las políticas exteriores de los países de esta región, analizar el lugar de los mismos en el ordenamiento mundial y proponer directrices en cuanto al papel que cada una de estas naciones podría asumir, en función de los condicionantes internos y externos.

La Teoría del Desarrollo de Raúl Prebisch, elaborada en el seno de la CEPAL durante la década de 1950, constituyó el punto de partida en la formulación de una teoría latinoamericana[10]. De estas primeras investigaciones se desprendieron posteriormente dos vertientes teóricas. Por un lado, en la década

[9] La explicitación del paradigma que enmarca esta investigación muestra la relevancia de hacer visibles los contextos geográficos e institucionales en los cuales las tesis y los investigadores se encuentran inmersos. Ello no implica, sin embargo, negar la capacidad explicativa que las teorías tienen para otras realidades, en este caso, para la comprensión de países del Sur de otras regiones.

[10] En términos generales, los conceptos cepalinos se concentraron en el estudio de las condiciones de inserción en la economía mundial sugiriendo una estrategia política que permitiese la superación de las desigualdades existentes producto de la dinámica del comercio internacional que generaba distintos niveles de desarrollo entre los países.

del sesenta, surgieron los enfoques de la dependencia[11]. Por otro lado, en los setenta y principios de los años ochenta, se originaron los independentistas o autonomistas[12], que es la corriente que esta tesis toma en consideración.

Bajo el liderazgo de Helio Jaguaribe en Brasil y de Juan Carlos Puig en Argentina, **la vertiente autonomista**[13] centró su preocupación en hallar el modo de incrementar los márgenes de maniobra de los países en desarrollo en el escenario internacional[14]. Este enfoque de carácter realista y desarrollista promovía, en un contexto de bipolaridad, el abandono de Estados Unidos como relación excluyente y, por ende, la diversificación de los vínculos externos, la necesidad de un planeamiento estratégico para el logro del desarrollo y la promoción de lazos de solidaridad con otros países del entonces llamado Tercer Mundo, a través de mayores niveles de cooperación política.

Las teorías de la autonomía significaron una propuesta superadora tanto de la visión dependentista, principalmente de las vertientes que impulsaban el cambio revolucionario, como de aquellos principios del realismo clásico que no preveían ninguna posibilidad de acción o de cambio para las unidades políticas menores del sistema internacional (Colacrai, 2009:3). Es decir, el enfoque teórico de la autonomía en América del Sur "trascendió las conclusiones pesimistas sostenidas por la dependencia y por el realismo en cuanto a la posibilidad de una acción autónoma por parte de los países débiles" (Tickner, 2002).

---

[11] Los enfoques de la dependencia fueron desarrollados –entre otros- por Teotônio Dos Santos, Osvaldo Sunkel, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto. Dicha perspectiva planteaba que el subdesarrollo de los países del Tercer Mundo era una consecuencia de relaciones de dominación y dependencia. El aporte teórico más relevante de esta vertiente radicó en la diferenciación conceptual entre un centro y una periferia en la estructura económica mundial.

[12] Mientras que el término "independentistas" es utilizado por Amado Cervo (2008: 16), "autonomistas" es empleado mayoritariamente en Argentina (Simonoff, 2010) haciendo referencia a todos aquellos investigadores que se inscriben detrás del legado de la Teoría de la Autonomía de Juan Carlos Puig.

[13] Resulta importante aclarar que la cuestión de la autonomía ha sido un asunto más sudamericano que latinoamericano. En efecto, en América Central y el Caribe el acento estuvo puesto sobre todo en la cuestión de la soberanía, teniendo en cuenta que la región ha sido históricamente objeto de diversas acciones de fuerza por parte de Estados Unidos (Russell y Tokatlián, 2001:80). En cuanto a México, su inclusión dentro del perímetro de seguridad de América del Norte, impidió al gobierno mexicano contar con las condiciones necesarias para el desarrollo de una política autónoma, especialmente desde su incorporación al NAFTA en los años noventa. América del Sur, en cambio, dispuso de un margen de maniobra internacional relativamente mayor que derivó en un tratamiento más exhaustivo de este asunto.

[14] Desde el punto de vista gubernamental, las principales iniciativas autonómicas de este período histórico son identificadas con los gobiernos de Perón, Frondizi y Alfonsín (en Argentina) y de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek de Oliveira, y Jânio Quadros - João Goulart (en Brasil).

La vertiente autonomista prevaleció en el pensamiento latinoamericano hasta principios de los años noventa. A partir de allí, dicho enfoque se vio afectado por el avance del fenómeno de la globalización y por el auge del neoliberalismo como pensamiento hegemónico en la región[15]. Como sostiene Miryam Colacrai: "desafortunadamente, durante los años noventa, fue escasa o casi nula la producción teórica que le asignara alguna importancia a la autonomía, para muchos era casi una "antigüedad" o un "consumo" de capacidades para actuar, las cuales debían ser más bien puestas al servicio de una pragmática inserción en el mundo" (Colacrai, 2006:5)[16].

No obstante, la corriente independentista logró sobrevivir a partir de un grupo más reducido, tanto en Brasil como en Argentina, los cuales comenzaron a ser identificados como **post-autonomistas**[17]. Cabe mencionar además que, en los albores del nuevo siglo, el debate en torno a la autonomía volvió a cobrar protagonismo, tanto en el ámbito académico como en las esferas políticas[18].

Desde la mencionada perspectiva post-autonomista, la presente investigación enfatiza la necesidad de comprender los procesos internacionales

---

[15] A partir de la década del noventa, la cuestión de la autonomía perdió relevancia frente a otros temas de estudio y frente a otros propósitos de política exterior. La teoría de la autonomía fue ampliamente cuestionada por el Realismo Periférico de Carlos Escudé, entre otros, que promovió la necesidad de ejecutar la política exterior sobre la base de un análisis costos-beneficios. Este desinterés académico por el tema tuvo su correlato político durante los gobiernos de Carlos Menem en Argentina y Fernando Henrique Cardoso en Brasil, durante los cuales prevalecieron políticas neoliberales y se privilegiaron las relaciones con las potencias centrales. Para una profundización del tema de la instauración del neoliberalismo como discurso hegemónico puede verse "La colonialidad del saber" (Lander, comp, 2000).

[16] Cabe aclarar que la preocupación por alcanzar una autonomía en términos nacionales en ningún momento dejó de estar presente en los círculos académicos brasileños, ni siquiera en la década del noventa.

[17] Dentro de este grupo es posible mencionar, entre otros, en Argentina: Bruno Bologna, Gladys Lechini, Miryam Colacrai, Anabella Busso, Pedro Romero, Graciela Zubelzú, Gustavo Marini, Roberto Miranda, Guillermo Figari, Alejandro Simonoff, Luis Dallanegra Pedraza, Raul Bernal Meza y en Brasil: Amado Cervo, Flavio Sombra Saraiva, Antonio Carlos Lessa, Maria Regina Soares de Lima, Mónica Hirst, Miriam Gomes Saraiva, Paulo Fagundes Visentini, Alcides Costa Vaz, Williams Gonçalves.

[18] En efecto, luego de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, la prioridad estadounidense por Sudamérica se vio muy disminuida, lo cual llevó a hablar de una "no política" de Estados Unidos hacia la región (Maira, 2008:74). Esta merma en la presencia estadounidense favoreció el surgimiento de un conjunto de gobiernos de centro e izquierda, presentes en once de los doce países de América del Sur los cuales comenzaron a gozar de un aumento relativo de sus márgenes de maniobra internacional, retomando el debate político sobre la autonomía. Entre dichos gobiernos sudamericanos es posible mencionar a los de Lula da Silva (Brasil), Hugo Chávez (Venezuela), Michelle Bachelet (Chile), Néstor Kirchner y Cristina Fernández (Argentina), Tabaré Vásquez y José Mujica (Uruguay), Evo Morales (Bolivia), Rafael Correa (Ecuador) y Fernando Lugo (Paraguay). Sólo Colombia, bajo el fuerte liderazgo de Álvaro Uribe, constituyó una excepción por representar una manifestación conservadora que se contrapone a esta tendencia.

desde una perspectiva no eurocéntrica[19] puesto que "as teorías carregam consigo valores e veiculam interesses das naçoes cujos intelectuais as concebem, por mais sientas e objetivas que se apresentem" (Cervo, 2008:13). Por tanto, se sostiene que la única forma de arribar a soluciones realmente autonomizantes "es abandonando los marcos teóricos que de alguna manera han sido establecidos en base a realidades que no son las nuestras y emprendiendo una reflexión, tal vez ingenua pero serendípica[20]" (Puig, 1984:39). Cabe destacar además que este enfoque también ha sido identificado como "realismo de la periferia"[21] en la medida en que, si bien se reconoce la presencia de múltiples actores subnacionales en el plano global, los estados siguen siendo considerados los actores más relevantes del escenario internacional.

Teniendo en cuenta las principales premisas sostenidas por la corriente post-autonomista, el desarrollo de un modelo de **Cooperación Sur-Sur** aparece como uno de sus principales postulados. En este sentido, se retoma la distinción realizada por Gladys Lechini (2010: 1) quien sostiene que, entre las contribuciones de autores que refieren al tema, se podrían reconocer dos grandes líneas interpretativas: "Cooperación Sur-Sur en un sentido de "coalition building", es decir, de construcción de alianzas políticas, principalmente en ámbitos multilaterales y Cooperación Sur-Sur, más cercana a la utilizada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), esto es, como Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD)". En el caso de la presente investigación, IBSA es analizada como un ejemplo de Cooperación Sur-Sur según la primera acepción mencionada, es decir, como una alianza política que actúa en diversas esferas multilaterales.

Es importante destacar que esta explicitación del enfoque paradigmático -a partir del cual la investigación se posiciona para reflexionar sobre la problemática

---

[19] La perspectiva euro-céntrica "piensa y organiza la totalidad del espacio a partir de la experiencia europea y (norte)americana, colocando esta especificidad histórico cultural como patrón de referencia superior y universal". Las ciencias sociales que se legitimaron luego de la Segunda Guerra Mundial tuvieron como base fundacional ese modelo: "categorías, conceptos y perspectivas de estas ciencias se convirtieron en categorías universales, apropiadas para el análisis de cualquier realidad social" (Lechini, 2009: 7).

[20] Una serendipia es un descubrimiento o un hallazgo afortunado e inesperado (por casualidad o accidente). En la historia de la ciencia son frecuentes las serendipias. Por ejemplo, Albert Einstein reconoce esta cualidad en algunos de sus hallazgos.

[21] Realistas de la periferia: denominación empleada por Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián. (Russell y Tokatlián, 2001).

mundial- no implica desconocer o dejar de lado conceptos propios de teorías de las relaciones internacionales del Norte. Dichas herramientas teóricas son empleadas en la medida en que resultan  provechosas para el desarrollo de la investigación, propiciándose entonces la elaboración de un entramado conceptual que posibilite una mejor comprensión del tema bajo estudio que es, en última instancia, el verdadero propósito de todo marco teórico.

En función del problema planteado en la presente tesis, esto es, las estrategias de política exterior de los poderes medios emergentes, se toman como punto de partida dos nociones conceptuales consideradas claves para este trabajo: **poder medio emergente** y **estrategias**.

Como se señaló en el apartado anterior, a partir de la década del setenta, algunos países comenzaron a consolidar áreas de influencia en sus respectivas regiones siendo identificados como potencias medias en desarrollo o potencias regionales. Dentro de este conjunto de estados, algunos lograron afianzarse progresivamente. A partir del nuevo siglo, y en función de dicho ascenso relativo en la jerarquía internacional, estos países son catalogados como poderes medios emergentes.

La investigación parte de una construcción propia del concepto de poder medio emergente, entendiéndose como "*aquel Estado que sobre la base de ciertas capacidades materiales desarrolla un creciente activismo internacional en ámbitos multilaterales, tanto en su entorno regional más próximo como en sucesivas y simultáneas negociaciones globales*". Dicha definición puede ser analíticamente desagregada en dos dimensiones: capacidades materiales y activismo internacional en los ámbitos multilaterales[22].

[22] El concepto de poder medio emergente podría también incluir otra dimensión referida a las percepciones propias y ajenas. En este sentido, la auto-identificación refiere a la convicción de ser un poder medio emergente y a la pretensión de ser tratado como tal en el escenario internacional. El reconocimiento por parte de terceros, a su vez, implica la aceptación del status de poder emergente por parte de los restantes actores intervinientes en el escenario internacional. En efecto, un relativo grado de aceptación del poder emergente por parte de la potencia hegemónica, se torna crucial, especialmente para el despliegue de su liderazgo a nivel regional. Conjuntamente, la aceptación por parte de los estados del área contigua le brinda al poder medio la posibilidad de consolidar su participación en las negociaciones internacionales, al contar con el apoyo de su respectiva zona de influencia. Esto es, poder "hablar" en nombre de otros estados.
Es importante aclarar que, si bien estas cuestiones serán abordadas en la presente tesis, sólo son tratadas de forma secundaria. Esto se debe a que la amplitud de dicha temática, sumado a la importancia atribuida al asunto de las percepciones por corrientes teóricas tales como el constructivismo, abriría nuevas líneas de investigación que exceden los objetivos aquí planteados.

En cuanto a las **capacidades materiales** se sostiene que aunque fue desmedida la importancia absoluta que le otorgó el realismo clásico a recursos tales como los militares, la extensión territorial, el crecimiento demográfico y el desarrollo industrial; es innegable la necesidad de contar con esta clase de capacidades a fin de obtener cierta autosuficiencia en el escenario internacional.

Para el desarrollo de esta dimensión, el trabajo adopta algunos aportes de la teoría realista neoclásica[23] puesto que subraya la necesidad de incorporar las variables domésticas a los análisis internacionales, con el objeto de alcanzar una mejor compresión de las políticas desarrolladas por los actores estatales en la esfera internacional[24]. El realismo neoclásico supone que países con iguales capacidades materiales actúan de forma diferente en virtud de sus distintas estructuras domésticas (Rose, 1998: 147). Desde este enfoque, Wohlforth advierte que "any realist discussion of international change must combine the domestic and international levels of analysis. A [purely structural] realist explanation cannot offer a comprehensive account of precisely why a given state's domestic political, social, and economic institutions decline in comparison to those of competing powers" (Wohlforth en Rose, 1998: 170).

Con respecto a la segunda dimensión, es decir, **activismo internacional en los ámbitos multilaterales**, se acude a algunas contribuciones del liberalismo institucional el cual estima que, aún cuando los estados estén centrados en sus propios intereses, también buscan coordinar sus acciones para lograr colectivamente resultados óptimos. En cuanto a los países en desarrollo, que son el foco de esta investigación, el liberalismo institucional sostiene que la cooperación internacional ofrece grandes oportunidades para este tipo de estados ya que posibilita la obtención de resultados más favorables que con un accionar meramente individual. En relación a los poderes medios se toman las ideas de

---

[23] Al interior del realismo neoclásico, Gideon Rose distingue tres líneas sucesivas de trabajo. En primer lugar, los estudios de Robert Gilpin, Paul Kennedy y Michael Mandelbaum, a inicios de los años ochenta. En segúndo lugar, las investigaciones de Aaron Friedberg y Melvyn Leffler, de fines de la década del ochenta y principios de los noventa. Finalmente se encuentran autores propiamente neoclásicos tales como Fareed Zakaria, William Curti Wohlforth, Thomas Christensen y Randall Schweller (Rose, 1998: 155-156).

[24] En relación a esto, Gideon Rose señala que el realismo neoclásico se ubica en una posición media, entre lo que sostienen las teorías estructuralistas y lo que defienden los constructivistas: "The former implicitly accept a clear and direct link between systemic constraints and unit-level behavior; the latter deny that any objective systemic constraints exist at all, arguing instead that international reality is socially constructed" (Rose, 1998: 152).

Andrew Hurrell, al considerar que en el seno de los regímenes internacionales[25], las potencias medias actúan como "catalizadores" participando activamente en la fijación de los temas de la agenda mundial y contribuyendo a la construcción de coaliciones (Hurrell, 2000: 4).

De este modo, para los poderes medios en ascenso, las instituciones internacionales representan la oportunidad de contar con un espacio político en el cual pueden desarrollar una gama de estrategias para orientar las normas emergentes de acuerdo a sus propios intereses; desestimando aquellas reglas o prácticas que pudieran afectarlas o promoviendo aquéllas que pudieran favorecerlas (Hurrell, 2000: 4).

Los gobiernos de los poderes medios emergentes miembros de IBSA llevan adelante estrategias de política exterior que buscan fortalecer las iniciativas nacionales, a través de la realización de una serie de acciones conjuntas que otorguen a sus miembros mayores niveles de visibilidad internacional y, por consiguiente, una mayor participación en los ámbitos de decisión mundial.

Como se señaló precedentemente, el segundo concepto considerado clave para esta investigación es el de **estrategias.** Las mismas son definidas como "el conjunto de objetivos o metas e instrumentos seleccionados entre un rango de posibilidades, para promover determinados intereses o hacer frente a determinados problemas o amenazas. La selección de estas alternativas está condicionada por la urgencia u oportunidad de su puesta en marcha, y por la capacidad de los líderes de implementar sus preferencias" (Lasagna, 1996:32). Las estrategias son concebidas como el conjunto de acciones que desarrolla un gobierno en el ámbito externo para la consecución de iniciativas que reporten un beneficio para sus respectivas poblaciones nacionales.

La bibliografía dedicada al análisis de las estrategias desde una perspectiva realista, en particular aquella proveniente de los países centrales, ha concebido al "balancing" (balance o equilibrio) y al "bandwagoning" (seguimiento) como las principales estrategias desarrolladas por los poderes medios, especialmente durante la vigencia de un sistema bipolar. Asimismo, es posible encontrar

[25] Para la definición de régimen internacional se acude al clásico concepto de Stephen Krasner quien lo concibe como: "el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales" (Krasner, 1989: 14).

múltiples referencias a otros tipos de estrategias, vinculadas en mayor medida a un contexto internacional unipolar, tales como "binding" (avenencia o ligamiento), "beleaguering" (asedio u hostigamiento), "buffering" (amortiguamiento/ apaciguamiento) y "hiding" (neutralismo u aislamiento)[26].

La presente investigación privilegia el proceder de cada poder emergente en forma individual y conjunta, la forma en que se comportan entre sí y, finalmente, los efectos que este accionar tiene en las relaciones con los poderes del Norte. Desde una perspectiva Sur, se considera que la complejidad de las estrategias desarrolladas por los miembros de IBSA imposibilita el empleo de las mencionadas categorías –empleadas en los países centrales- cuya principal preocupación se restringe al estudio del comportamiento de los poderes en ascenso con las potencias tradicionales.

Finalmente, resulta importante destacar que IBSA es analizada conceptualmente como una **coalición internacional** formada por poderes medios emergentes. Desde este enfoque, una coalición es definida como "cualquier grupo de decisores, con participación en alguna negociación, que acuerdan actuar coordinadamente con el fin de llegar a un objetivo común" (Narlikar and Woods, 2004). Sin embargo, y como se sostiene en las hipótesis planteadas, el grupo no sustenta fuertes compromisos a priori sino que el accionar conjunto y, por ende, el reforzamiento recíproco de las posiciones individuales deviene según los temas tratados y los ámbitos en los que se esté actuando. Por tanto, aunque el presente trabajo comenzó como un análisis centrado en IBSA como grupo, al avanzar en el proceso de investigación se optó por aplicar una metodología que implicó un ir y venir desde IBSA a las políticas nacionales de cada uno de los países involucrados y desde allí nuevamente a la consideración del accionar conjunto.

## Diseño metodológico

Teniendo en cuenta el problema, los objetivos y la hipótesis planteada, la investigación se basó en una estrategia metodológica cualitativa, centrada en el **estudio de caso.** La elección de IBSA como caso respondió a la necesidad de analizar una coalición que pudiera dar cuenta del accionar de los poderes medios emergentes en la post-Guerra Fría. Por consiguiente, el estudio de caso es

[26] Waltz, 1979; Schweller, 1994; Cooper, 1997; Ian, 2004; Pape, 2005; Paul, 2005.

**instrumental**[27] (Gundermann Kröll, 2001:4), en la medida en que IBSA fue un medio para alcanzar una mejor comprensión de este problema de índole más general. Consecuentemente, la investigación posee tanto un alto contenido descriptivo – propio de la metodología cualitativa- como analítico, con un énfasis en la secuencia de los hechos vinculados al caso.

El **recorte temporal** se extiende desde 2003, teniendo en cuenta la fecha de creación del grupo, hasta el año 2010, por considerar que se trata de un lapso apropiado para examinar las políticas ejecutadas por IBSA. Los cambios de gobierno en los tres países (en India en 2004, en Sudáfrica a fines de 2008 y en Brasil a fines de 2010) aportaron mayor fortaleza a la etapa seleccionada puesto que permitieron evaluar a IBSA como una política de estado. En este sentido entonces, el fin del mandato presidencial de Lula da Silva en Brasil en diciembre de 2010 se estableció como fecha de término de esta investigación.

El trabajo utilizó principalmente **técnicas** cualitativas pero sin descartar las cuantitativas cuando resultaron necesarias. Entre ellas, se recurrió al análisis de contenido cualitativo de documentos, al análisis de datos cuantitativos y a entrevistas semiestructuradas.

Los dos conceptos considerados claves en el apartado teórico-conceptual, esto es, poder medio emergente y estrategias, se operacionalizaron a partir de una serie de indicadores considerados como los más pertinentes para la construcción de evidencia empírica y que permitían el cumplimiento de los objetivos planteados.

Para "**capacidades materiales**" (primera dimensión de poder medio emergente)**,** se utilizaron las siguientes variables: tamaño territorial, población, indicadores macroeconómicos (PBI, nivel de exportaciones e importaciones), indicadores sociales (coeficiente de Gini, nivel de pobreza, nivel de analfabetismo, mortalidad infantil, empleo) e indicadores de infraestructura (comunicaciones, transporte). Para su tratamiento, se recurrió a la técnica de análisis de datos cuantitativos (estadísticas y censos), contrastando la información

---

[27] Para Gundermann Kröll, es posible distinguir dos tipos de estudios de caso según su finalidad: 1) Finalidad intrínseca: no se busca conocer el caso por lo que éste representa, sino que es considerado de interés por sí mismo. El caso es el foco final de interés y no se busca su generalización. 2) Finalidad instrumental: el estudio de caso se realiza como un medio para alcanzar una mejor comprensión de algún problema más general o para desarrollar una teoría. El caso actúa de modo ilustrativo o ejemplificador.

disponible en una variedad de centros estadísticos tanto internacionales como de los países bajo estudio, de índole pública así como también centros de estudios privados[28]. Dicha triangulación tuvo por objeto fortalecer la fiabilidad de los datos.

La categoría "**activismo internacional en los ámbitos multilaterales**" (segunda dimensión de poder medio emergente) se operacionalizó en los siguientes indicadores: discursos de los presidentes, ministros de Relaciones Exteriores y otras autoridades de las respectivas cancillerías, nivel de participación en organizaciones o grupos de presión internacionales, grado de iniciativa en la conformación de coaliciones regionales e internacionales, nivel de representación diplomática de otros estados en su territorio nacional y viceversa ("densidad diplomática" o "grado de prestigio" entre los estados, determinado a partir del número y la amplitud de las embajadas extranjeras presentes en cada uno de los tres países y en el exterior). En este caso, se utilizó el análisis de contenido cualitativo de documentos basado en las siguientes fuentes: documentos oficiales, conferencias y comunicados de prensa, declaraciones conjuntas, que denotan la postura pública oficial. Asimismo, se recurrió a información difundida por publicaciones especializadas y por diarios de distribución masiva, con el objeto de realizar un seguimiento de las diversas acciones estatales.

Con respecto a las **estrategias**, se observaron fundamentalmente tres foros internacionales: IBSA propiamente dicho, la OMC y el sistema de Naciones Unidas (en relación a sus dos órganos principales: Consejo de Seguridad y Asamblea General y a tres de sus organismos especializados: Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO). La selección de dichos foros se realizó en función de las tres áreas temáticas enunciadas en los objetivos.

En cuanto a las fuentes de información (primarias y secundarias) utilizadas también fueron elegidas según la temática considerada. Para patentes de productos farmacéuticos se acudió a documentación oficial de IBSA, Acuerdo de los ADPIC (Acuerdo de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio) de la OMC, documentación de la OMS y documentación de la OMPI. Para la

[28] Las fuentes utilizadas se enumeran a lo largo del trabajo.

cuestión de biocombustibles, se recurrió a documentación oficial de IBSA y a documentación de la FAO. Por último, para negociaciones agrícolas de la Ronda Doha de la OMC, se empleó documentación oficial de IBSA, declaraciones en la Ronda Doha de la OMC, casos de solución de diferencias de la OMC, publicaciones dedicadas al seguimiento de las negociaciones agrícolas internacionales y votación en la Ronda. Por último, para los tres temas se consultó bibliografía académica especializada y periódicos nacionales de los tres países e internacionales.

Para abordar el concepto de estrategias y sus distintas dimensiones e indicadores también se empleó el análisis de contenido cualitativo de documentos. Asimismo, se efectuaron entrevistas semiestructuradas[29] a funcionarios diplomáticos de las embajadas de India, Brasil y Sudáfrica así como a académicos y especialistas en la materia, nacionales y extranjeros, para fortalecer o relativizar los datos obtenidos en el análisis de documentos. A estos efectos, cabe mencionar la realización de una serie de viajes de estudio a Brasil, Sudáfrica y España que también permitió acceder a bibliografía in situ y efectuar entrevistas a académicos y a funcionarios diplomáticos pertenecientes a las cancillerías de los países analizados[30].

Por otra parte, resulta importante mencionar que la amplitud y diversidad de la bibliografía consultada responde al hecho de que la investigación incluyó tres países y tres temáticas específicas. Fue por ello necesario relevar una gran cantidad de información, tal como lo refleja la extensa nómina de referencias apuntadas al final de este trabajo. Asimismo, cabe aclarar que todas las citas

---

[29] Se realizaron reuniones con diversos funcionarios diplomáticos: **Nelia Barnard**, encargada del Directorate Economic Affairs and Regional Organisations (IBSA, NAASP, IOR-ARC) y **Jongi Rabe**, miembro del Sub-Directorate: "Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay", ambos del Department of International Relations and Cooperation (DIRCO) de Sudáfrica; **Álvaro Fagundes Sá**, encargado de DIB - Divisão do Fórum IBAS e do Agrupamento BRICS y el ministro **Joao Mendes Pereira**, coordinador General de Asuntos Económicos de América del Sur, ambos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y **Carlos Sersale di Cerisano**, embajador de Argentina en Sudáfrica. Cabe aclarar además que otros entrevistados pertenecientes a las cancillerías solicitaron resguardar su identidad. En el ámbito de la comunidad académica, se mantuvieron conversaciones con el politólogo brasileño **Helio Jaguaribe**, con el internacionalista brasileño **Severino Cabral** en Río de Janeiro, con el biotecnólogo argentino **Martín Lema** en ocasión de su misión de trabajo a Pretoria y al abogado **Guillermo Rivera**, especializado en derecho de propiedad intelectual. Las distintas entrevistas se mencionan en el transcurso de la tesis.

[30] En el 2010 también se solicitó una beca para desarrollar una estadía de investigación en la Jawaharlal Nehru University en la India, lo cual no pudo concretarse.

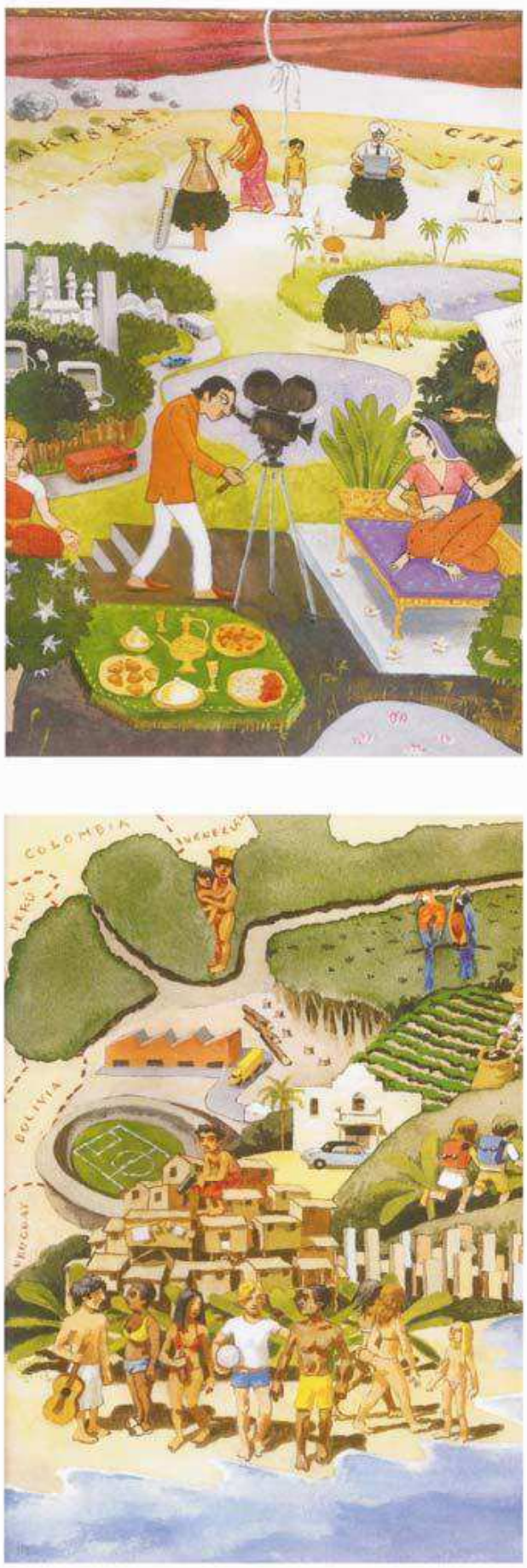
textuales que figuran en esta tesis fueron mantenidas en su idioma original. Esta decisión obedeció al interés de preservar el cabal sentido de las expresiones de los diversos académicos y funcionarios a los que se hace referencia.

En cuanto a su estructura, la tesis se organiza en dos grandes apartados. La **Primera Parte:** "India, Brasil y Sudáfrica como poderes medios emergentes" consta de tres capítulos y tiene por objeto determinar la forma en la que las capacidades nacionales condicionan, esto es, facilitan o limitan la construcción de estrategias comunes en el marco de IBSA. En el **Capítulo 1** se realiza un recorrido histórico y teórico de las diversas categorizaciones que han sido empleadas para referirse a las potencias medias con el objeto de arribar a la definición de poder medio emergente. En el **Capítulo 2** y en el **Capítulo 3** se efectúa un acercamiento a cada uno de los tres países involucrados en este estudio (India, Brasil y Sudáfrica) mediante la aplicación de las dos dimensiones planteadas en el marco teórico (capacidades materiales y activismo internacional en los ámbitos multilaterales).

La **Segunda Parte: "**IBSA: Análisis de las estrategias conjuntas", busca reconocer quiebres y continuidades en diferentes aspectos de las prácticas discursivas y materiales de la coalición que permita la contrastación de las hipótesis planteadas. El **Capítulo 4**, se inicia con un relevamiento de las características y el funcionamiento de las coaliciones gubernamentales en el contexto de la cooperación Sur-Sur a fin de ubicar a IBSA dentro de este conjunto. Esta aproximación da lugar, a continuación, a un análisis sobre la conformación, la dinámica de funcionamiento y la estructura institucional del grupo. El **Capítulo 5** se centra en la cuestión de las patentes de productos farmacéuticos el cual podría ser considerado como un ejemplo exitoso de IBSA que ha beneficiado al conjunto de los países del Sur -tal como la coalición sostiene desde el punto de vista discursivo- gracias a las modificaciones logradas en la normativa de la OMC, particularmente las enmiendas realizadas al Acuerdo sobre los ADPIC. El **Capítulo 6** se focaliza en el tema de los biocombustibles dando cuenta de una situación altamente controvertida y rodeada de crecientes sospechas de que, bajo un discurso ambientalista y defensor de los intereses de los países en desarrollo, IBSA podría estar buscando participar activamente del negocio mundial de energías alternativas. El **Capítulo 7** se dedica a las negociaciones agrícolas mantenidas en la Ronda Doha de la OMC presentándose

como la cuestión más compleja puesto que el grupo ha virado desde posiciones más revisionistas durante los primeros años hacia posturas más utilitaristas que han provocado la aparición de divergencias intra-bloque.

En la **Conclusión** se retoman las principales líneas argumentativas del trabajo con el objeto de reflexionar sobre las hipótesis planteadas. Finalmente, y a modo de cierre, se puntualizan algunas cuestiones que podrían ser objeto de futuras investigaciones.



# Primera parte

## India, Brasil y Sudáfrica como poderes medios emergentes

# Capítulo 1

## Revisión histórica y teórica del concepto de potencia media: en busca de una definición de "poder medio emergente"

Desde el inicio de la teorización de las Relaciones Internacionales, la noción de poder y consiguientemente el concepto de potencia[31] aparecieron como temáticas centrales. Partiendo cada uno desde su propia perspectiva, los tres paradigmas dominantes en esta área de estudio: estatocéntrico, estructuralista y globalista (Sodupe, 2001: 179), se abocaron extensamente al análisis de la capacidad de las unidades políticas de influir en el escenario internacional.

El realismo, principal corriente del enfoque estatocéntrico, basó la mayor parte de sus investigaciones sobre el poder en la dicotomía fuertes/débiles, lo cual quedó demostrado en la célebre expresión de Tucídides: "los poderosos hacen lo que les permiten sus fuerzas y los débiles ceden ante ellos" (Tucídides, 1988: 346). En este mismo sentido, Morgenthau afirmó: "el propio término superpotencia denota la acumulación de poder sin precedentes en manos de unas pocas naciones que las diferencia de las pequeñas" (Morgenthau, 1948: 155).

El estructuralismo, por su parte, también centró su análisis en una dicotomía: desarrollo/subdesarrollo o centro/periferia en su vertiente cepalina. Prebisch "concibió la economía mundial formada por países centrales donde el progreso técnico se genera y expande velozmente a través de la industrialización y el correspondiente aumento de la productividad y países periféricos en que dicho progreso técnico sólo se difunde hacia las actividades de exportación de materias primas y alimentos"(Sunkel, 1987:32).

El globalismo finalmente, al afirmar la existencia de un mundo interdependiente enfatizó la dimensión mundial y, en consecuencia, colocó a todos los estados en un plano de igualdad, entre los que se presentaban beneficios y costos recíprocos. En palabras de Brantly Womack: "las teorías que enfatizan la

---

[31] La categoría "poder" ha sido definida de múltiples maneras en el campo de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales. Desde un punto de vista semántico, la palabra power en inglés tiene un significado muy vasto y vago. Su mera traducción a una lengua latina complejiza su definición: en francés se distingue pouvoir, puissance y force, es decir, poder, potencia y fuerza, respectivamente. Es importante aclarar que en este trabajo "poder" y "potencia" son utilizados indistintamente. Asimismo y siguiendo a Esther Barbé, las potencias son definidas como aquellos estados que establecen las reglas del juego, que disponen de recursos y son capaces de movilizarlos para defender dichas reglas (Barbé, 1995: 147).

interdependencia económica subsumen a todos los estados, grandes y pequeños, a las rígidas leyes de la globalización" (Womack, 2006:1).

En función de lo expuesto, se sostiene que el análisis de las potencias medias ha recibido poca atención. Aún teniendo en cuenta aquellas investigaciones referidas a la cuestión de las potencias medias, se observa que las mismas presentan grandes ambigüedades: "the middle power concept is nebulous, protean and lacking in clarity" (Sahni, 2006: 2). Esta situación explica la multiplicidad de términos que han sido utilizados para hacer referencia a ideas similares: potencia media, mediana, intermedia, regional, poder emergente, mercado emergente, semiperiferia, clase media internacional, entre otros.

Asimismo, existe una importante falta de consenso acerca de cuáles son los elementos que deben ser tenidos en cuenta para caracterizar a un Estado de esta forma. Las distintas corrientes teóricas enfatizaron determinados rasgos dejando de lado otros, lo cual llevó al uso de diversas definiciones. A modo de ejemplo, los realistas y neorrealistas destacaron los asuntos referidos a la defensa y la seguridad y, en consecuencia, analizaron a las potencias medias en función de sus capacidades militares, económicas, demográficas y tecnológicas. El término elegido fue entonces "potencia media o intermedia" a fin de indicar el lugar ocupado en la estructura jerárquica del sistema internacional. Las teorías estructuralistas, en cambio, al concebir al escenario internacional como una "economía-mundo", resaltaron las cuestiones económicas y por consiguiente emplearon categorías como "semiperiferia o clase media internacional".

Resulta válido entonces preguntarse: ¿es posible calificar a ciertos países como potencias medias? ¿Cuáles son sus rasgos distintivos? ¿Cuáles son sus funciones en el sistema internacional? ¿Qué países pueden ser considerados potencias medias y de qué forma incide dicha catalogación?

Si bien muchos estudiosos se muestran críticos frente a la posibilidad de establecer un concepto de potencia media, en el presente trabajo se considera que la construcción de esta categoría analítica es factible y apropiada para un estudio de estas características. En otros términos, la presencia de múltiples situaciones específicas no inhabilita la identificación de ciertos elementos en común propios de aquellos países que pueden ser reconocidos como potencias medias.

## 1.1 Los orígenes del concepto de potencia media

Aunque el estudio pormenorizado del concepto de potencia media comenzó a partir del siglo XIX, es posible encontrar algunos escritos anteriores a dicha fecha referidos al tema[32]. Tomás de Aquino, en sus intentos por elaborar un concepto de Estado, afirmó que los mismos eran heterogéneos y en consecuencia diferenció tres clases de unidades políticas: ciudad, provincia y reino. Aunque no desarrolló una categoría intermedia, al considerar a la provincia como un estamento medio, dejó abierta la posibilidad para futuras investigaciones.

Durante el siglo XIV, el italiano Bartolus de Sassoferrato, retomó esta clasificación tríada de las naciones, asociando un determinado tipo de gobierno con cada clase de Estado. De esta manera distinguió entre, en primer lugar, las ciudades-estados que, en su opinión, debían ser gobernadas por todo el pueblo. En segundo lugar, aquellos estados, como Venecia y Florencia, demasiado extensos desde el punto de vista territorial para la democracia directa y que, por lo tanto, estarían mejor gobernados por aristocracias. Finalmente, aquellas naciones tan amplias como el Imperio Romano, a las cuales sólo la monarquía podría brindarles un buen gobierno.

Fue otro italiano, Giovanni Botero, quien años más tarde en 1589 avanzó sobre la cuestión delineando las características de los países de rango medio. Botero argumentó: “los estados de tamaño medio son los más duraderos, puesto que no están expuestos a la violencia por su debilidad, ni a la envidia por su grandeza, debido a que su riqueza y su poder son moderados, las pasiones son menos violentas, la ambición halla menos apoyo y el libertinaje menor provocación que en los estados grandes (...) Por ello, algunas potencias medianas han durado mucho más que las grandes, como lo vemos en el caso de Esparta, Cartago y sobre todo Venecia ” (Botero citado por Holbraad, 1989: 23). Cabe aclarar que Botero era súbdito del ducado de Saboya, Estado medio de la época y de allí su interés por este tipo de análisis.

A mediados del siglo XVIII fue el Abad de Mably quien reflexionó no sólo sobre la naturaleza sino sobre el papel de las potencias medias. El Abad consideró que la principal función de dichas potencias era ejercer una influencia

---

[32] Para la realización de esta revisión histórica anterior al siglo XX se utilizó el trabajo de - Holbraad, 1989.

moderadora y pacificadora en las relaciones entre las naciones dominantes: “su moderación les hará ganar aliados, su amor a la justicia las convertirá incluso en árbitros entre las potencias de primer orden. Mientras éstas se hacen la guerra y se debilitan corresponde al interés de las otras conservar la paz” (Bonnot de Mably citado por Holbraad, 1989: 25).

De esta manera se observa que hace varios siglos, aunque de forma aislada y con poca profundidad, algunos autores reconocieron la existencia de un poder mediano, basándose fundamentalmente en un criterio territorial, y estimaron que la moderación era la principal cualidad de estos estados.

En los **tratados de paz de 1815**, establecidos al finalizar las guerras napoleónicas, la jerarquización de los estados se convirtió en un tema de discusión diplomática. El Congreso de Viena[33] estableció el estatuto de gran potencia en beneficio de Rusia, Prusia, Gran Bretaña y Austria (los cuatro aliados victoriosos), incorporando luego a la potencia derrotada, es decir, Francia. Tayllerand, representante francés, propuso instituir un comité formal de ocho miembros con un comité interno de cinco. En consecuencia, España, Suecia y Portugal se convirtieron en las potencias medias de la época que, aún formando parte del Congreso, no se les permitió desempeñar un papel importante en las deliberaciones y decisiones[34] (Holbraad, 1989: 32). El proceder de las grandes potencias en relación a estos poderes medios, se vio confirmado años más tarde en

[33] El Congreso de Viena fue convocado con el objeto de restablecer las fronteras territoriales de Europa una vez concluidas las guerras napoleónicas con la abdicación de Napoleón I Bonaparte. La reunión se celebró desde el 1 de noviembre de 1814 hasta el 8 de junio de 1815 en Viena, capital del Imperio Austríaco. Su principal logro fue el restablecimiento del equilibrio de poder entre las potencias europeas.

[34] El caso de España ilustra la situación imperante. Los intereses perseguidos por el gobierno español en el Congreso de Viena se basaban en lograr la devolución de los territorios de Parma y Guastalla a los Borbones así como también la restitución de la Luisiana al dominio español como compensación a los esfuerzos y penalidades sufridas por el país durante la ocupación napoleónica. El pedido coincidía con las tesis legitimistas sostenidas por las grandes potencias durante el congreso, según las cuales en el nuevo orden europeo los territorios debían volver a la soberanía bajo la que se encontraban antes de las guerras napoleónicas. Sin embargo, como en la mayoría de las decisiones tomadas en Viena: “las conversaciones secretas fueron más eficaces que las declaraciones oficiales”. Las potencias vencedoras aceptaron “el traspaso de Parma y Guastalla a la esposa de Napoleón, María Luisa, y de poco sirvió la indignación de la delegación española” (Martín de la Guardia, 2003). El suceso evidencia la ferviente intención de España de que su antiguo status de gran potencia colonial continuase siendo reconocido, lo cual puede ser considerado como uno de los rasgos característicos, particularmente, en el caso de aquellos grandes estados devenidos en potencias medias.

el Congreso de Aix-la-Chapelle[35], en el cual ninguno de los tres estados menores fue admitido.

Hans Morgenthau coincide en cuanto al status que poseían estos tres países durante el concierto europeo al afirmar que la participación de Portugal, España y Suecia en el Congreso de Viena fue: "merced a una tradicional cortesía, pronto la perdieron, con lo que el número real de grandes potencias se redujo a cinco"[36] (Morgenthau, 1948: 395).

Cabe recordar que el sistema internacional existente en este período fue conocido como balance de poder el cual comprende "tanto situaciones de equilibrio como de moderado desequilibrio con tal de que se trate de un mecanismo que genere contrapesos políticos estratégicos a las pretensiones de uno o varios estados de alcanzar una posición de preponderancia sobre los demás" (Whilhelmy, 1988: 223).

En este contexto, Guadalupe González afirma que el término **potencia media** se utilizó en la política internacional europea del siglo pasado para referirse a: "aquellos países situados entre los grandes estados y los países pequeños que actuaban como guardianes de la estabilidad de la balanza de poder prevaleciente por servir de 'colchón' dentro del mapa general de alianzas y conflictos" (González, 1989: 407).

En cuanto a la segunda mitad del siglo XIX, Carsten Holbraad identifica a otros dos estados que ocuparon una posición intermedia en la jerarquía europea de potencias: el Imperio otomano e Italia (Holbraad, 1989: 47). El autor argumenta que el Imperio otomano debido a sus extensos territorios, diversidad cultural e importancia estratégica para las grandes potencias, se diferenció claramente de los estados pequeños. Sin embargo, su debilidad militar, su administración ineficaz y su decadencia económica lo excluyeron del rango de gran potencia. Italia, por su

---

[35] El Congreso de Aix-la-Chapelle o Aquisgrán fue el primero de los diversos encuentros mantenidos entre Austria, Gran Bretaña, Prusia y Rusia. En esta reunión, las potencias acordaron retirar sus tropas de ocupación de Francia e invitar a ésta a unirse a ellas a una alianza cuyo objetivo era mantener el orden en Europa y combatir las revoluciones que se produjeran.

[36] En este sentido, el concepto de **gran potencia** servía para definir a aquellos "estados con recursos (más o menos equivalentes) de todo tipo, incluido el militar que les daba el poder de coerción, y que creaban las reglas del juego gracias a su participación en las guerras y en las grandes conferencias diplomáticas" (Barbé, 1995: 147).

parte, al unificarse en 1867[37], logró ser admitida por primera vez en las reuniones de las potencias principales pero su retraso económico, debilidad militar y sus constantes conflictos internos hicieron que sólo fuera una gran potencia de nombre.

Se observa entonces una modificación en el concepto de potencia, y por ende, en el de potencia media en el siglo XIX. Por un lado, se dejó de tener en cuenta solamente el factor territorial como criterio de clasificación incorporando otros elementos como la capacidad militar para participar en guerras o diplomática para influir en las grandes conferencias que caracterizaron al período. Por otro lado, el sistema de balance de poder, propio del Concierto Europeo, enfatizó la función de mediación de las potencias medias. Se advierte, además, que si bien no existió un auto-reconocimiento explícito por parte de las potencias consideradas medianas en este momento histórico; estos países aspiraron a demostrar en todo momento que no podían ser tratados como cualquier Estado pequeño.

Al finalizar la Primera Guerra Mundial, el Tratado de Versalles firmado el 28 de junio de 1919 entre los países aliados y Alemania, estableció los términos de la paz e instituyó la **Liga de Naciones**, con el objeto de fomentar la cooperación entre los estados y garantizar la paz y la seguridad internacionales. En lo referente al tema bajo estudio, las principales alusiones a las potencias medias se dieron en torno a la cuestión de la composición del Consejo de la Sociedad. Durante la primera reunión de la Liga de Naciones se dispuso que las cinco grandes potencias (Estados Unidos, el Imperio Británico, Francia, Italia y Japón) tendrian asientos permanentes. La discusión se suscitó entonces en relación a la cantidad y las condiciones de los miembros no permanentes.

---

[37] El 17 de marzo de 1861 tuvo lugar la proclamación del reino de Italia. Víctor Manuel II pasó a ser su rey y Cavour el Primer Ministro. Sin embargo, aún quedaban dos regiones fuera del reino: Roma y Venecia. En 1866 Italia se alió con Prusia en la Guerra austro- prusiana contra Austria y finalmente se hizo con el control de Venecia. En 1870, los italianos entraron a la ciudad de Roma y en octubre se celebró un plebiscito cuyo resultado fue favorable a la unión con el Reino de Italia.

Luego de diversas deliberaciones[38], se acordó que los sitios no permanentes serían cuatro, eligiéndose a España, Brasil, Bélgica y Grecia. Los debates, no obstante, continuaron fundamentalmente por las pretensiones de ciertos estados como España y Brasil que se sentían más cercanos a las grandes potencias que a los estados menores y, en consecuencia, realizaron pedidos secretos para ser incorporados como miembros permanentes del Consejo. España apoyaba su reclamo en su anterior posición como gran potencia mientras que el gobierno brasileño, señalando la ausencia de Estados Unidos en la Sociedad, se propuso a sí mismo como líder de los países latinoamericanos, teniendo en cuenta que Brasil era la siguiente mayor potencia americana (Holbraad, 1989: 68).

Cabe aclarar que también países como Polonia, China y Persia, basándose en diferentes argumentos, pretendieron un lugar permanente en el Consejo. Polonia se basó en su ubicación estratégica en el corazón de Europa, China subrayó su amplitud territorial y demográfica y sus potencialidades económicas; y Persia se propuso como la principal potencia musulmana.

En el marco de los Tratados de Locarno de 1925[39] , las grandes potencias dieron a conocer que apoyarían la incorporación de Alemania a la Liga de Naciones como miembro permanente del Consejo. El hecho desató nuevos conflictos particularmente con España y Brasil que, ante lo ocurrido, anunciaron su intención de retirarse del organismo. Finalmente, sólo Brasil fue quien tomó esta decisión.

Desde el punto de vista del desarrollo teórico del tema, en los años treinta, David Mitrany argumentó que en la comunidad internacional se habían diferenciado dos tipos de estados: grandes y pequeños. Notaba, sin embargo, que algunos de los estados menores se estaban fortaleciendo y proponía por

---

[38] En 1918, el General sudafricano Jan Smuts (considerado uno de los principales diseñadores tanto de la Liga de Naciones como de Naciones Unidas) había publicado un documento titulado "The League of Nations: A Practical Suggestion", en el cual luego de reconocer el derecho de las grandes potencias a poseer asientos permanentes dentro de la organización, proponía establecer cuatro miembros rotativos. Dos miembros representarían a los estados pequeños y los dos restantes a las potencias intermedias tales como España, Hungría, Turquía, Rusia, Polonia y Servia Mayor (Holbraad, 1989:62). En principio, la propuesta fue considerada por la organización pero tiempo más tarde fue dejada de lado en favor de la proposición británica que postulaba que el manejo de las relaciones internacionales debía encontrarse, como había ocurrido tradicionalmente, en manos de las grandes potencias.

[39] Tratados de Locarno fue el nombre que recibieron los siete pactos destinados a reforzar la paz en Europa después de la Primera Guerra Mundial, firmados por los representantes de Bélgica, Checoslovaquia, Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Polonia en la ciudad suiza de Locarno, el 16 de octubre de 1925.

consiguiente que se reconociese un “esquema de gradación” De esta manera, se reintrodujo la idea de dividir la comunidad internacional en más de dos categorías (Chapnick, 1999: 77).

De todo lo anteriormente mencionado se evidencia que, frente al primer intento de conformar una organización encargada de los asuntos mundiales, se agudizaron las aspiraciones de las potencias medias de lograr un reconocimiento. En este sentido, se incrementó el número de estados que aduciendo múltiples razones estimaron que, aún sin formar parte del grupo de grandes potencias, debían poseer un lugar diferenciado de los restantes países. Asimismo apareció, por primera vez, el auto-reconocimiento explícito como potencia media siendo el ejemplo más claro el de Brasil que no sólo se consideró digno de poseer un sitio permanente por sus capacidades materiales sino también en condiciones de poder representar a todo el continente latinoamericano.

## 1.2 La sociedad internacional a partir de 1945: las potencias medias desarrolladas o de primera generación

La creación de **Naciones Unidas**, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, se convirtió en una nueva oportunidad para las potencias intermedias de lograr un reconocimiento formal del status de poder medio. Los estados que en esta ocasión se señalaron como poderes medios fueron Brasil, México, Polonia, Holanda, Bélgica, Canadá y Australia, siendo estos dos últimos los principales defensores de los derechos de las potencias medias.

En 1942, el diplomático canadiense Hume Wrong elaboró lo que se conoció como “principio funcional”, concepción que considera que el gobierno mundial debe ser delegado a los distintos estados en función de sus capacidades relativas (Chapnick, 1999: 74). El modelo funcional señalaba a aquellos estados con capacidades para ejercer influencia en los asuntos internacionales en cuestiones específicas y los distinguía del resto de las naciones. En relación al derecho de Canadá de participar en las deliberaciones de guerra, Wrong argumentó que la influencia de su país se basaba en tres criterios funcionales: “the extent of its involvement, its interests, and its ability to contribute to the situation in question” (Chapnick, 1999: 74).

El Primer Ministro canadiense Mackenzie King adoptó la teoría de Hume Wrong y, ya en las primeras etapas de planificación, expresó su preocupación en

cuanto al lugar que tendría Canadá en cualquier institución que se formara. En un discurso pronunciado ante el parlamento canadiense en julio de 1943 el Primer Ministro sostuvo que la representación efectiva no debía incluir a todos los estados pero tampoco podía limitarse a los grandes poderes. En consecuencia, debía determinarse "sobre una base funcional que admitiría con membresía plena a aquellos países grandes o pequeños que podían hacer la mayor contribución al objetivo particular en cuestión" (Holbraad, 1989: 72). De esta manera, el gobierno canadiense buscaba asegurarse un lugar en los asientos no permanentes del Consejo de Seguridad.

Paralelamente, la política australiana se basó en argumentos similares a los de Canadá. En el marco de la Conferencia de San Francisco, Francis Forde, primer ministro australiano suplente y miembro de la delegación insistió en que: "deberá reconocerse que fuera de las grandes potencias existen ciertos poderes con los que, por razón de sus recursos militares y su ubicación geográfica, deberá contarse, en especial, para mantener la paz y la seguridad en diversos lugares del mundo" (Holbraad, 1989: 76). Australia enfatizaba los temas de seguridad y, en consecuencia, sostenía que el Consejo debía estar compuesto por aquellas potencias que habían contribuido militarmente en el pasado o que estuviesen dispuestas a asumir responsabilidades importantes de seguridad en el futuro.

Este criterio, no obstante, no podía ser apoyado por otras potencias medias como Brasil, cuya contribución a los esfuerzos de guerra había sido menor. Por consiguiente, el país latinoamericano destacaba los recursos económicos y la ubicación geográfica como criterio de selección. Las diversas posturas demuestran, según Carsten Holbraad, que "los problemas y oportunidades de las potencias medias en 1945 no eran tan similares para que fuera posible coordinar sus políticas hacia las grandes potencias en un frente amplio y duradero" (Holbraad, 1989: 74).

Finalmente, como es sabido, la Conferencia de San Francisco estableció a Estados Unidos, Unión Soviética, China, Francia y Gran Bretaña como miembros permanentes del Consejo de Seguridad, con derecho a veto. En cuanto a los miembros no permanentes, las aspiraciones de Canadá y Australia quedaron plasmadas en el artículo 23 de la Carta de Naciones Unidas. Dicho artículo dispuso que los miembros no permanentes serían elegidos por la Asamblea General "tomando debida y especialmente en cuenta, en primer término, la

contribución de los miembros a la conservación de la paz y la seguridad internacionales así como a otros propósitos de la organización, y también la distribución geográfica equitativa" (Carta de Naciones Unidas, art. 23 inc. 1).

Se observa que la redacción del artículo dio claramente prioridad al principio funcional. La primera elección de miembros no permanentes del Consejo introdujo a Brasil, Egipto, México, Polonia, Países Bajos y Australia. Es importante mencionar que Canadá decidió retirarse en favor de Australia. No obstante, en la práctica, el criterio de representación geográfica equitativa fue el que se impuso. Pocos años después de 1945, los países de Europa del Este y América Latina presentaron peticiones de representación continua de sus grupos de estados y se estableció entonces la costumbre de constituir delegaciones por bloques.

Los resultados de la Conferencia de San Francisco demuestran que la férrea voluntad de países como Canadá o Australia posibilitó que las pretensiones de las potencias medias fueran escuchadas y plasmadas en la Carta de Naciones Unidas. Sin embargo, esta tendencia a un mayor reconocimiento de una clase intermedia de naciones se vio debilitada por la incapacidad del conjunto de potencias medias de formar un frente común de modo tal de poder contrarrestar la postura de los grandes estados.

La diferencia de criterios adoptados por países como Canadá y Australia, por un lado, y Brasil por el otro es una primera muestra de una divergencia de intereses que comenzó a acentuarse desde 1945 y que, como se analizará posteriormente, se observa en todas sus dimensiones a partir de 1970.

Al iniciarse el período de **Guerra Fría**, se incrementó el número de categorías analíticas utilizadas para clasificar a los estados según su posicionamiento en el escenario mundial. De este modo, las **superpotencias** fueron definidas como aquellas que desempeñaban en el sistema bipolar un papel equivalente al que habían ejercido las grandes potencias europeas del Congreso de Viena de 1815 (Barbé, 1995:149). Estados Unidos y la Unión Soviética fueron los responsables de establecer el equilibrio en el conjunto del sistema a través esencialmente de la disuasión nuclear mutua, lo cual se tradujo en la creación de zonas de influencia.

Luego de 1945, el término **gran potencia** fue aplicado a un grupo de países con intereses mundiales. Este grupo incluyó, por un lado, a Francia, Gran

Bretaña y China que como miembros permanentes del Consejo de Seguridad comenzaron a desempeñar un papel jerárquicamente superior en el sistema internacional. Comprendió además, a la República Federal de Alemania y a Japón, quienes por sus recursos financieros y comerciales empezaron a tener un lugar prominente en el orden económico mundial (Barbé, 1995: 150).

El concepto de **potencia media**, que es el que interesa en este trabajo, se volvió cada vez más abarcador siendo entendido básicamente en dos sentidos. Por un lado, se lo utilizó para referirse a la posesión de una fuerza económica, militar y política mediana en la escala de poder mundial. Por otra parte, se vinculó a la ocupación de una posición intermedia, centrista o moderadora, entre dos partes en conflicto.

Cabe aclarar que en un contexto internacional caracterizado por una rígida división en bloques, la literatura priorizó para la conceptualización de potencia media, el criterio de **actuación mediadora** en política internacional por encima del de ocupación de una posición intermedia en la jerarquía de poder mundial. En consecuencia, "países como Canadá y Suecia, entre otros, fueron considerados como las potencias medias por excelencia, dado su papel moderador o neutral en el conflicto Este-Oeste" (González, 1989: 408).

Carsten Holbraad confirma este argumento al señalar que en los escritos canadienses de la época se exponía que el papel de una potencia media era la mediación entre los rivales o sus aliados y la conservación de la paz bajo los auspicios de la ONU (Holbraad, 1989: 88).

No obstante, desde el punto de vista teórico, el predominio de la **corriente realista** no dejó de lado el análisis de la categoría de potencia media con referencia a la cuantificación y distribución del poder mundial: "the realists are trying to explain state behaviour simple by the amount of power a state wields, and thus by their position in the internacional system" (Dewitt, 2006: 8). En términos generales, los factores tenidos en cuenta para determinar el status de un país fueron: las capacidades militares, la extensión territorial, la posesión de volúmenes importantes de recursos naturales, el crecimiento demográfico, el desarrollo industrial, el liderazgo tecnológico y los niveles generales de vida de la población (ingresos reales, ventajas alimenticias, sanitarias y educacionales, entre otros). Asimismo, los análisis realistas se focalizaron especialmente en las

cuestiones relacionadas con la guerra y la paz destacando los asuntos de defensa y seguridad interestatal[40].

En este sentido, los realistas clásicos consideraron que todas las actividades desarrolladas por las potencias medias durante la Guerra Fría tenían como fin último maximizar su poder y, por consiguiente, mejorar su posición en la jerarquía de estados. Las medidas que estos poderes medios llevaban adelante a favor del multilateralismo y del progreso del Derecho Internacional fueron interpretados como cálculos racionales para proteger sus posiciones en un sistema internacional basado en el principio de autoayuda y como una forma de mitigar la influencia de las potencias dominantes (Dewitt, 2006: 12).

Los países que fueron identificados y que se auto-identificaron como potencias medias durante este período fueron predominantemente naciones europeas. David Dewitt denomina a estos estados como **"primera generación"** de potencias medias formada por Canadá, Australia, Noruega, Suecia, Austria y Nueva Zelanda. El autor sostiene que dichos países presentaban una serie de características en común: "all had a history of stable democratic governance, had undergone a smooth process of independence (…) and had the resources to actively engage in international politics" (Dewitt, 2006: 9). Dewitt advierte además que todos estos estados se encontraban dentro de la esfera de influencia norteamericana o al menos eran, como en el caso de Austria y Suecia, considerados países no alineados[41] pero partidarios del bloque occidental. En consecuencia, dichas naciones compartían valores e ideas: eran defensores de los gobiernos representativos y de las economías de mercado, apoyaban las leyes laborales liberales y favorecían políticas que promovieran inversiones en ciencia y tecnología. Eran, por tanto, los principales sostenedores del sistema de Naciones Unidas y de Bretton Woods.

Dewitt explica la ausencia de potencias medias en el área de influencia de la Unión Soviética afirmando que dicha superpotencia no generó espacios para

---

[40] Las palabras de Tomás Mestre Vives revelan el pensamiento del realismo clásico correspondiente a los primeros años de la Guerra Fría: "A la hora de la gran verdad es la fuerza la que confirma, destruye o crea una gran potencia. La definición de Clausewitz de que una gran potencia es la que puede defenderse ella misma contra cualquier enemigo solo, sigue en pleno vigor, tal vez más que nunca" (Mestre Vives, 1979: 176-177).

[41] No debe confundirse esta expresión con la política de no alineación con respecto a las dos superpotencias que llevaron adelante los países del Tercer Mundo a partir de la década de 1970.

políticas exteriores independientes que permitieran el desarrollo de estados medios, pudiendo tal vez incluirse sólo a Yugoslavia por su particular situación[42].

El autor nos aporta un último dato importante al señalar que "middle power states could serve as proxies as well as facilitators and interlocutors". Es decir, a diferencia de los autores analizados anteriormente, los cuales destacaban la función mediadora de las potencias medias, Dewitt nos llama la atención sobre la **función de aliado o colaborador** cumplida por estas potencias en relación a Estados Unidos[43]. A modo de ejemplo, menciona la creación de las fuerzas para el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas en la década de 1950 que, a primera vista, aparece como el símbolo de una sólida diplomacia multilateral pero que en el fondo permitió disimular la verdadera contienda librada entre las dos superpotencias en distintas partes del mundo en desarrollo.

Se concluye entonces que la dominación del sistema internacional por sólo dos grandes poderes restó posibilidades de acción a los estados medios los cuales sólo lograron un mayor margen de maniobra en aquellas cuestiones que contaron con la aceptación tácita de, al menos, uno de los dos grandes actores dominantes[44].

A la luz de estos acontecimientos se comenzó a hablar a fines de la década de 1960 de la aparición de **nuevas potencias medias** que lograban permanecer fuera de los dos bloques y erigirse en miembros líderes del grupo de naciones no alineadas. Cabe recordar que en abril de 1955 se celebró la Conferencia de Bandung, reunión afro-asiática en la que se reunieron por primera vez estadistas

---

[42] Al comenzar la Guerra Fría, Yugoslavia se unió con la Unión Soviética y rechazó participar en el Plan Marshall elaborado y financiado por Estados Unidos. No obstante, en 1948 Tito se negó a aceptar las directrices del dirigente soviético Stalin. El éxito del comunismo nacional yugoslavo obstaculizó los esfuerzos soviéticos por controlar el bloque comunista y sentó un precedente de independencia que, en algunos aspectos, siguieron otros países comunistas (Dewitt, 2006: 10).

[43] Guadalupe González lo denomina "status de socio responsable asignado por la potencia hegemónica".

[44] En este sentido, es posible mencionar el rol desempeñado nuevamente por Canadá en la Crisis por el Canal de Suez de 1956. Dicha crisis se originó tras la nacionalización de la Compañía Universal del Canal marítimo de Suez (empresa anglo-francesa desde 1875) llevada a cabo por el presidente egipcio Nasser. Este accionar provocó el inicio de una nueva contienda entre árabes e israelitas en Medio Oriente que incluyó además la intervención de Francia e Inglaterra en el área, las cuales sintieron amenazados sus suministros de petróleo. Ante toda esta situación, el ministro de Asuntos Exteriores de Canadá, Lester Pearson, propuso la creación de una fuerza militar multinacional dirigida por Naciones Unidas con el objeto de preservar la paz en la región. La iniciativa fue apoyada por el gobierno de Estados Unidos debido a la preocupación que generaba la amenaza de intervención por parte de la Unión Soviética en la zona de conflicto de no mediar una solución.

de 29 países sin el patrocinio de sus antiguos colonizadores. La Conferencia pretendía crear un nuevo modelo en las relaciones internacionales, basado en tres principios: descolonización, neutralismo frente a la política de bloques y coexistencia pacífica. La iniciativa continuó años más tarde con la creación del Movimiento de Países No Alineados (MPNA) en 1961 en Belgrado.

Dentro de este grupo se destacó especialmente **India.** Dicho país, en principio, actuó como miembro del grupo no alineado más que como una potencia media con el resultado de que "los diversos escritos a los que su conducta y situación dieron lugar, se convirtieron en parte de la bibliografía referente a la no alineación más que a la que trataba acerca de las potencias medias"(Holbraad, 1989, 86). Sin embargo, su desarrollo a partir de 1970 junto con el de otros importantes países produjo modificaciones en los posteriores estudios sobre potencias medianas.

Por otra parte, en la década de 1960 los escritos de Georg Schwarzenberger dieron lugar a la aparición de un nuevo término para referirse a las potencias medias: **clase media internacional.** El autor enumeró a países como China, India, Francia, Italia, España, Canadá, Argentina y Australia como parte de este grupo considerando que su población, producción agrícola o industrial, o su control de posiciones claves estratégicas podía dar a dichos países una importancia mayor que la de otros estados soberanos (Schwarzenberger, 1960:106). Es importante notar el énfasis que este autor otorgó a los factores económicos lo cual explica la utilización de un concepto como el de clase. La idea implica aceptar que entre los estados imperan relaciones de clase y que, por consiguiente, existen países dominados y países dominantes, argumentos centrales de las teorías estructuralistas que tuvieron su auge en la década de 1970 y que serán retomadas en el siguiente apartado.

## 1.3 1970: El inicio de grandes transformaciones: las potencias medias regionales o de segunda generación

### 1.3.1 Una aproximación política al concepto de potencia media

La etapa de distensión establecida entre Estados Unidos y la Unión Soviética a partir de la década del setenta, brindó la oportunidad a ciertos países de desarrollar un rol de liderazgo en algunos temas. La mayor independencia de la

diplomacia francesa bajo De Gaulle[45] y la creciente fisura entre China y la Unión Soviética[46], presente desde los años sesenta, demostraron que el rígido sistema dualista comenzaba a transformarse.

En este contexto histórico se observa el surgimiento de algunos nuevos poderes medios, denominados potencias regionales, que ante un proceso de relajación de tensiones entre las superpotencias, pudieron consolidar áreas de influencia en su región. Por lo tanto, a los criterios de posicionamiento (ubicación en la jerarquía de poder mundial) y de comportamiento (rol de moderador / colaborador) se agregó un nuevo criterio vinculado a la zona de acción y proyección externa de estos países: "el ejercicio de un papel regional significativo" (González, 1989: 408).

El concepto de **potencia regional** se aplicó entonces a "aquellos países que por su peso (demográfico, económico, militar, etc.) y su política en un marco regional concreto (habitualmente en el Tercer Mundo) desempeñan el papel de gran potencia en ese ámbito geográfico, estableciendo las reglas del juego en el mismo" (Barbé, 1995: 150). Es importante destacar que, en esta nueva etapa, existe un gran consenso entre los estudiosos acerca de que la presencia internacional de las potencias medias es percibida ya no como una influencia necesariamente moderadora sino como un posible factor de inestabilidad y cambio en el orden regional y mundial. Es decir, se enfatiza la **capacidad de perturbación** de los poderes medios.

Desde el punto de vista de los hacedores de política internacional se advierte que la cuestión de las potencias medias apareció asociada, en esta década, a concepciones estratégicas norteamericanas que buscaron nuevas alternativas de acción frente a los cambios del orden internacional. En efecto, en 1969 **Richard Nixon** asumió la presidencia de Estados Unidos y junto con su consejero de Seguridad Nacional, **Henry Kissinger**, fueron artífices de un giro en la política

---

[45] Desde fines de 1960, el gobierno francés bajo De Gaulle se retiró de las estructuras militares de la OTAN e inició un programa nuclear unilateral. De igual modo, fortaleció las relaciones con la Unión Soviética y con la China comunista provocando tensiones en las relaciones con Estados Unidos.

[46] En el marco de la distensión, la República Popular China consideró que la Unión Soviética había traicionado la causa de la Revolución Mundial y que compartía con Estados Unidos un reparto de las áreas de influencia en función de su vocación imperial. En consecuencia, China se lanzó en contra de este cohegemonismo, en busca de su propio espacio y del reconocimiento del status de potencia.

exterior americana. Consideraron que la relajación de tensiones era una estrategia realista para una época en la cual Estados Unidos ya no estaba en condiciones de competir tan vigorosamente con la Unión Soviética. Dentro de este enfoque, percibieron la necesidad de asignar el status de potencias medias a ciertos países del Tercer Mundo que "de acuerdo a diversos criterios de seguridad, posesión de recursos estratégicos y comportamiento internacional, podrían jugar un papel positivo en la estrategia global encaminada a superar la crisis internacional y mantener la posición hegemónica de Estados Unidos en el orden mundial" (González, 1989: 409).

De esta manera, surgió la **Doctrina Nixon** referida a la necesidad de seleccionar aliados preferenciales que asumieran responsabilidades militares y políticas para el mantenimiento de la estabilidad en sus respectivas regiones, los cuales recibieron el nombre de **países-llave** o **gendarmes regionales** (que no eran otros que las potencias medias). En el marco de dicha doctrina, Estados Unidos amplió la asistencia militar con el objeto de elevar la capacidad de defensa de estos países para que pudieran enfrentar una posible subversión sin la participación directa de tropas norteamericanas. Es importante notar que el acento fue colocado en las funciones militares de estos estados[47].

Con la llegada de la **Administración Carter** al gobierno norteamericano "se parte de supuestos teóricos diferentes de los del modelo de Kissinger ya que se reconoce una realidad internacional en la cual los temas políticos-estratégicos dejan de ser los preponderantes y los problemas económicos ascienden en la agenda" (Lechini, 1993: 8). La estrategia globalista[48] amplió las dimensiones del rol asignado a las nuevas potencias medias. En consecuencia, se incluyó dentro de esta categoría a "aquellos países que, bien por su importancia económica al nivel más general, su carácter de proveedores reales o potenciales de energéticos y/o su influencia moderadora de las demandas del Tercer Mundo en los foros internacionales, podrían incorporarse al sistema atlántico y contribuir a la

[47] Fue también en el marco de esta doctrina que el gobierno norteamericano calificó a Brasil como un país-llave afirmando: "hacia dónde vaya Brasil irá América Latina".

[48] Tanto la administración Carter como el posterior gobierno de Reagan formularon una política exterior hacia el Tercer Mundo basado en un enfoque globalista, es decir, en la idea de que la influencia del conjunto de los países en desarrollo en el sistema internacional era lo que determinaría que debía hacer Estados Unidos en cada una de las regiones. Mientras que el globalismo de Carter fue fundamentalmente económico e ideológico, el globalismo de Reagan fue geopolítico o estratégico.

estrategia globalista" (González, 1989: 410). La alusión a recursos energéticos como elemento relevante para la determinación de un poder medio, debe entenderse en ese particular contexto económico. Los shocks petroleros ocurridos durante la década de 1970 permitieron que ciertos países subdesarrollados dotados de este recurso aspiraran a formar parte del grupo de potencias medias. No obstante, dichos estados no lograron mantener este status más allá del tiempo que duró el auge de este insumo natural.

Se observa en todo este período que el reconocimiento de ciertos países como potencias medias no fue realizado por los propios estados sino que vino dado desde afuera por parte de un poder mayor. El aumento de importancia de estos países-llave en el escenario internacional era sólo aparente ya que la presencia de estas naciones resultaba primordialmente conveniente para los intereses de las dos superpotencias como "puntos de apoyo y avanzadas seguras en el mundo subdesarrollado" (González Aguayo, 1975: 11). Es decir, en palabras de Pérez Llana, "cuando el 'más grande' subdelega responsabilidades en estos intermedios, él lo hace sólo por razones de coyuntura, puesto que a largo plazo sus intereses son divergentes. Los denominados 'países-llave' lo son en tanto se conforman con serlo, pero no pueden aspirar a más" (Pérez Llana, 1981: 414).

Desde el punto de vista académico, a fines de 1970 y principios de 1980 cobró fuerza la perspectiva **liberal-institucionalista**. A diferencia del realismo que consideraba posible encontrar unidades absolutas de poder en base a criterios objetivos (población, territorio, capacidades militares, entre otros) y, por ende, determinar posiciones estables en el sistema jerárquico mundial; los liberales sostuvieron que el poder se presentaba como un fenómeno relativo, difuso y cambiante. En consecuencia, no siempre existía una relación directa entre la posición ocupada por un Estado en el sistema internacional y su nivel de influencia efectiva sobre otros actores.

Estos estudiosos consideraron que a pesar de que las potencias medias no contaban con suficientes fuerzas materiales que les permitieran gozar de un "status de gran potencia" podían ocupar posiciones de liderazgo en ciertas cuestiones, estrategia que se conoció como "diplomacia de nicho" (niche diplomacy). La diplomacia de nicho implicaba la concentración de recursos en áreas específicas consideradas las más apropiadas para la obtención de beneficios en lugar de intentar lograr ventajas en todos los ámbitos. En consecuencia, las

potencias medias podían desempeñar roles de liderazgo en aquellos "nichos" en los cuales tuviesen una considerable experiencia como Canadá en las operaciones de "peacekeeping" o Suiza en los asuntos vinculados a la salud mundial (Behringer, 2003: 2).

La corriente liberal estimó que los estados, aún centrados en sus propios intereses, buscaban coordinar sus acciones con el objeto de lograr colectivamente resultados óptimos. En el seno de los regímenes internacionales las potencias medias, en particular, actuaban como "catalizadores" (Behringer, 2003: 2) tomando la iniciativa en las negociaciones diplomáticas, participando activamente en la fijación de los temas de la agenda mundial y contribuyendo a la construcción de coaliciones.

Las instituciones internacionales representaban, para las potencias medias, la oportunidad de contar con un espacio político en el cual pudiesen orientar las normas emergentes de acuerdo a sus propios intereses. Esto es, desestimando aquellas reglas o prácticas que pudieran afectarlas o promoviendo aquellas que pudieran favorecerlas (Hurrell, 2000: 4).

Los liberales coincidieron en caracterizar a las potencias medias como las principales promotoras del Derecho Internacional, los derechos humanos y el multilateralismo. La fuerte conexión establecida por esta corriente entre el concepto de potencia media y el de multilateralismo se vio reflejado en un artículo publicado por Robert Keohane en 1969, en el cual argumentó: "a middle power is a state whose leaders consider that it cannot act alone, effectively but may be able to have a systemic impact in a small group or through an internacional institution" (Keohane, 1969 citado por Cooper, 2000: 1).

Entre los países considerados como potencias medias por esta escuela teórica se encuentran Brasil, India y México, por su relevante actuación para la construcción de alianzas entre los países en desarrollo tales como el Grupo de los 77 o el Movimiento de Países No Alineados (MPNA)[49]. No obstante, Canadá aparece como el ejemplo por excelencia debido a su histórico rol como "activist insider": "being a catalyst for diplomatic efforts, doing a lot of the donkey work in organizing meetings and promoting follow-up meetings, getting groups of experts together to push the agenda forward" (Hurrell, 2000: 4). Finalmente los autores

[49] El G-77 y el MPNA son cuestiones que se retoman en el Capítulo 3.

destacan el accionar de este país en los foros internacionales tendiente a mejorar los márgenes de maniobra tanto de otras potencias intermedias como de los estados pequeños.

Teniendo en cuenta lo desarrollado hasta aquí se advierte que mientras los hacedores de la política internacional norteamericana centraron su atención en las potencias medias del mundo en desarrollo (potencias regionales); el ámbito académico, particularmente la literatura liberal del Norte, continuó prirozando el estudio de las potencias medias desarrolladas como Canadá o Suiza.

El hecho refleja, en la década de 1970, el inicio de una convivencia en la arena internacional entre lo que se ha llamado una "primera generación" de poderes medios (Canadá, Australia, Noruega, Suecia, Austria, Nueva Zelanda) con una **segunda generación de potencias medias** (formada por México, Nigeria, Brasil, Argentina, Indonesia, Yugoslavia, India) que comenzó a emerger en este período y que se cristalizó en la década de 1990 (Dewitt, 2006: 7).

La clara división Norte-Sur que plantea esta diferenciación entre las distintas potencias medias repercutió en el comportamiento que unas y otras tuvieron en el escenario internacional.

La primera generación de potencias medias, llamadas "**potencias solidaristas**" por Pérez Llana: "de ninguna manera enfrentan a los 'más grandes', es más, hasta llegan a identificarse con alguno de ellos" (Pérez Llana, 1981: 414-415). El autor afirma que dichas potencias sólo utilizaban algunos foros internacionales como plataforma de crítica a la conducta de las grandes potencias. Los autores del Norte especializados en el tema (Hurrell, Cooper, Behringer) por su parte, sostienen que las potencias medias desarrolladas ejercían un liderazgo en aquellos temas sociales o económicos en los que las superpotencias no demostraban un interés especial y directo y cumplían el papel de **"bridge-builder"** en todas aquellas ocasiones en las que fuese necesario lograr el consenso. Al existir una coincidencia de intereses y percepciones, este tipo de potencia media tendía a jugar el papel de agente o promotor del interés hegemónico. Esta última idea remite a lo planteado por Juan Carlos Puig el cual definió el sistema internacional como un régimen jerárquico formado por repartidores supremos (actores capaces de atribuir potencia e impotencia), recipiendarios (sólo capaces de recibir) y **repartidores intermedios** encargados

de transmitir las demandas de los recipiendarios a los repartidores supremos (Puig, 1984: 51).

Paralelamente, la segunda generación de potencias medias, "**potencias no solidaristas**", se caracterizaba por ser cuestionadora del accionar de las grandes potencias, actuaba bajo una lógica descongelante en contra de los intereses hegemónicos y poseía una voluntad política exultante por lo que no vacilaba en movilizar a otros cuestionadores para el logro de sus objetivos (Pérez Llana, 1981: 415). El liderazgo era ejercido, en este caso, sobre todos aquellos temas que involucraran al área de influencia de la potencia regional. Insulza agrega que las potencias medias en desarrollo "encabezaban la ofensiva del Tercer Mundo, demandaban un nuevo orden económico internacional, promovían la no-alineación y el fin de los bloques, levantaban temas como la paz y la igualdad en las relaciones internacionales" (Insulza, 1986: 49). Ser una potencia media entonces implicaba un compromiso, constituía una especie de militancia (Palou, 1993: 4). Insulza señala finalmente que a dichas potencias no les interesaba tanto ejercer de **"puentes"** sino competir para ganar puestos en la jerarquía internacional, ya sea encabezando a los países del Tercer Mundo o intentando integrarse en el primero (Insulza, 1986: 49).

El activismo internacional aparece a partir de este período histórico como el gran elemento a tener en cuenta para el estudio del concepto de potencia media. Es decir, no sólo se tendrán en cuenta las *capacidades* para la determinación de un status medio sino que deberá otorgarse especial relevancia a las *cualidades* de dichos países. Esto significa la contemplación de otros indicadores tales como "el grado de desarrollo de la formulación y ejecución de una determinada política exterior, el alcance y diversificación de los vínculos diplomáticos, económicos y políticos, el nivel de involucramiento en los asuntos regionales y globales, la subordinación o no a los lineamientos señalados por la potencia hegemónica y la capacidad para instrumentar iniciativas alternativas" (González, 1989: 419).

Asimismo, la identificación de un Estado como potencia media desarrollada o en desarrollo no radica en una simple distinción geográfica sino que alude a una divergencia de visiones como consecuencia de la aparición de una mirada alternativa desde el "Sur".

### 1.3.2 Una aproximación económica al concepto de potencia media

Al disminuir, a partir de 1970, la significación de los alineamientos políticos y de la confrontación ideológica entre las superpotencias, el factor económico recuperó importancia. En consecuencia, surgieron en el lenguaje académico y en el discurso de algunos organismos internacionales nuevas categorías para referirse a las potencias medias: países de desarrollo medio, semiindustrializados, de industrialización reciente, semiperiféricos. Todos estos términos aludían a un mismo fenómeno histórico: la emergencia de nuevos centros de desarrollo económico en el Tercer Mundo.

Como se mencionó en el apartado anterior, a fines de 1960, Schwarzenberger había utilizado por primera vez el concepto de "clase" para diferenciar a los estados. Continuando estos estudios otros autores, haciendo un símil con la sociedad, establecieron una clasificación de los países como si estos fueran parte de distintas clases sociales. Desde este enfoque, David Vital en 1975 exponía: "el mundo contemporáneo de los estados está en la naturaleza de una sociedad de clases. Hay notablemente una primera clase que incluye a aquellos estados que por la propia magnitud de sus recursos, sus capacidades y su consistente interés en la gama completa de los asuntos internacionales, dominan la escena política y en un alto grado determinan la estructura de la matriz dentro de la cual operan los miembros de todas las demás clases" (Vital citado por Blázquez Vilaplana, 2001:18).

La visión del mundo desde la óptica de los países menos favorecidos económicamente propició la aparición dentro del campo de las Relaciones Internacionales del paradigma estructuralista. Este planteamiento consideraba, en términos generales, que la economía mundial se caracterizaba por la presencia de profundas asimetrías en el desarrollo económico de sus diferentes regiones.

Como se señaló precedentemente, la mayoría de estas investigaciones basaron sus estudios en la dicotomía centro-periferia sin tener en cuenta estadios intermedios. No obstante, es posible encontrar un aporte interesante para el tema bajo estudio en los trabajos desarrollados por **Immanuel Wallerstein**, dentro de la corriente denominada "teoría del sistema capitalista mundial".

Wallerstein advirtió que uno de los elementos estructurales de la actual "economía-mundo"[50] lo constituía la existencia de una serie de estructuras estatales con diferentes grados de poderío: "la mayor o menor fortaleza de unos estados frente a otros se correlaciona con el papel económico que los propietarios-productores de un Estado juegan en la economía-mundo" (Maisterrena, 1989: 191). Así, mientras los estados del centro son fuertes, las áreas periféricas se encuentran colonizadas o tienen estados débiles.

Hasta aquí la teoría no presenta grandes diferencias en relación a lo planteado por otros estructuralistas. El elemento innovador está dado por la presentación del sistema capitalista moderno como una "estructura espacial trimodal de la distribución del trabajo" (Maisterrena, 1989: 192) formada por un centro, una periferia y una **semiperiferia.**

Para Wallerstein las áreas semiperiféricas se encuentran entre el centro y la periferia. Algunas de ellas eran áreas centrales en versiones anteriores de una cierta economía-mundo. Otras eran áreas periféricas, promocionadas más adelante, por así decirlo, como resultado de la geopolítica cambiante de una economía-mundo en expansión. La semiperiferia, no obstante, "no es un artificio de puntos de corte estadísticos, ni tampoco una categoría residual. La semiperiferia es un elemento estructural necesario en una economía-mundo" (Wallerstein, 1974: 492).

La existencia de un sector semiperiférico obedece a dos razones. La primera función es netamente productiva basada en la necesidad de trasladar a estas áreas sectores productivos que están siendo muy costosos en el centro. Se busca: "combatir la tendencia declinante de los sectores avanzados mediante la inversión más beneficiosa en áreas ascendentes" (Maisterrena, 1989: 193). La segunda función es política, estabilizante y de cooptación. Pretende lograr un efecto demostración dando a conocer a la periferia una instancia donde se pueden

---

[50] Cabe recordar que el realismo clásico había establecido a los estados como los principales actores del sistema internacional. A partir de 1970, las nuevas corrientes en el ámbito de las Relaciones Internacionales comenzaron a relativizar esta idea. En este sentido, Wallerstein planteó: "la unidad dentro de la que tiene lugar principalmente la acción social no es una unidad político-cultural: el Estado, la nación o pueblo sino un sistema social mundial que contiene en su seno una multiplicidad de culturas. Los estados soberanos deben ser considerados tan sólo como un tipo de estructura organizativa, entre otras, en el seno de este único sistema mundial denominado "*economía-mundo*" debido a que el vínculo fundamental entre las partes del sistema es económico y basado en una extensiva división del trabajo (Maisterrena, 1989: 174).

producir mejores bienes y lograr algunas concesiones por parte de los países centrales.

Javier Martínez Peinado, analista del tema, asegura que frente al subdesarrollo de la periferia, los países de la semiperiferia presentan un mayor nivel de desarrollo, unas mayores tasas de crecimiento económico e incluso un déficit de fuerza de trabajo que permitirá admitir inmigrantes procedentes de las economías más pobres "pero no son centro, no forman parte del núcleo de la acumulación autocentrada del capital, porque no cuentan como mercados internos nacionales sino como corona externa y coyuntural del mercado interno mundial"(Martínez Peinado, 2006). La semiperiferia debe ofrecer bienes salariales globales baratos respetando la jerarquía salarial de la estructura centro/periferia. Por tanto, se dedica a la producción de manufacturas de bajo nivel tecnológico para la exportación. La periferia queda relegada entonces, según la clásica división del trabajo, a la producción de bienes primarios.

La categoría semiperiferia fue utilizada en la década de 1970 para hacer referencia a los llamados **nuevos países industrializados** (conocidos como NICs por la sigla en inglés) o "tigres asiáticos" conformados, en principio, por Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur. Dichos países, a partir de niveles muy bajos, tuvieron un crecimiento económico estrepitoso.

Es importante tener en cuenta que los "cuatro tigres" fueron: "piezas claves en el enfrentamiento Este-Oeste, recibieron fuerte ayuda militar y económica de Estados Unidos para mostrar una vidriera de economía capitalista exitosa frente a China y pudieron así dedicarse a promover el desarrollo económico" (Sukup, 1996).

Este fenómeno llevó a una creciente diferenciación entre los países del mundo periférico, siendo especialmente relevante las divergencias entre estos países asiáticos y los latinoamericanos. Aquellas naciones de América Latina que habían sido consideradas potencias medias hasta el momento (México, Brasil, Argentina) se vieron sumergidas durante la década de 1980 en una crítica situación económica y política como consecuencia de la "crisis de la deuda externa". Por consiguiente, aún los más dinámicos como Brasil, sufrieron la recesión y el aumento de la pobreza. Al respecto, Gladys Lechini señala "la crisis de la deuda y el fin de la Guerra Fría a fines de la década del ochenta obstaculizaron la capacidad de los estados del Sur para desarrollar fructíferas

negociaciones multilaterales, privándolos de la capacidad de regateo que habían detentado durante el conflicto Este-Oeste" (Lechini, 2006: 314). De esta manera, la "ofensiva de las potencias regionales del Tercer Mundo" propiciada durante 1970 pareció desvanecerse durante los años ochenta.

Dentro de la misma línea de pensamiento planteada por Wallerstein, **Robert Cox** realizó también, durante los años ochenta, un aporte teórico relevante al argumentar que la posesión de ciertas capacidades militares y económicas era una condición necesaria para la identificación de una potencia como media pero no era un requisito suficiente. Los elementos esenciales para el desarrollo de este rol radicaban en: "an ability to stand a certain distance from direct involvement in major conflicts, a sufficient degree of autonomy in relation to major powers, a commitment to orderliness and security in interstate relations and to the facilitation of orderly change in the world system"(Cox citado por Dewitt, 2006: 14).

De esta manera, el autor incorporó el concepto de autonomía[51] en la discusión sobre las potencias medias considerando que dichos estados debían tener control sobre sus propias políticas exteriores y capacidad para actuar de forma independiente. En consecuencia, las potencias medias podían apoyar y fortalecer el orden hegemónico o promover cambios y trabajar para la transformación del mismo.

Resta hacer referencia, finalmente, a la clasificación de estados realizada por **Marcel Merle,** publicada en su libro "Sociología de las Relaciones Internacionales" de 1976. La importancia de esta tipificación radica en que la misma fue retomada, a partir de los años ochenta, por diversos autores. Asimismo, dicha jerarquización tuvo la particularidad de conjugar tanto indicadores estratégicos como económicos otorgando también importancia a la voluntad política. Merle estableció el siguiente orden:

---

[51] La alusión al tema de la autonomía nos remite nuevamente a los trabajos realizados por Juan Carlos Puig. Si bien Puig no desarrolló particularmente la cuestión de las potencias medias, otorgó una especial relevancia a las posibilidades de ampliación de los márgenes de maniobra de los países en desarrollo: "La existencia de un régimen internacional que cuenta con supremos repartidores de ninguna manera es incompatible con la progresiva autonomización de los pueblos" (Puig, 1984:60). En consecuencia, sostuvo que la autonomía era la "máxima capacidad de decisión propia con la que se puede contar, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real" (Puig, 1980:145).

1)- *Actores estatales que estaban en condiciones de desempeñar un papel mundial*, es decir, de intervenir en todas las partes del mundo. Podía tratarse de intervenciones militares, pero también de intervenciones políticas (o diplomáticas), económicas o ideológicas. Sólo dos estados, la Unión Soviética y Estados Unidos, podían considerarse como "potencias mundiales" debido a los siguientes factores: riqueza material, control de un extenso espacio de tamaño continental, recursos apreciables en hombres y un alto nivel de desarrollo tecnológico.

2)- *Estados que aspiraban a desempeñar un papel mundial pero cuya capacidad reducía su influencia a un sector particular de las relaciones internacionales*. A esta categoría pertenecían algunas potencias militares (China Popular, Gran Bretaña, Francia) o también países que ejercían un gran poder de atracción en el plano cultural o diplomático (Francia, Gran Bretaña, Suecia, Canadá) La insuficiencia de medios condenaba a estos países a no ejercer más que un tipo de influencia, con exclusión de los demás.

3)- Países que no tenían ninguna ambición ni ninguna posibilidad de ejercer una función mundial, pero que disponían, pese a todo, de la capacidad necesaria para desempeñar el papel de *líderes regionales*. Esto es, contaban con una influencia apreciable en la orientación política de sus vecinos. Era el caso de Egipto en Oriente Próximo o Nigeria y Costa de Marfil en el África anglófona y francófona, respectivamente.

4)- Países que no podían aspirar, debido a su exigüidad o a su debilidad, más que a un *papel local*, es decir, a preservar su independencia y proteger su territorio contra las ambiciones de sus vecinos (Merle, 1986: 306-311).

En relación al tema de las potencias medias, se observa que el autor las ubicó en la segunda y tercera categoría, diferenciándose una vez más entre aquellas que predominaban en un área temática en particular (potencias medias desarrolladas) y aquellas cuyo dominio era ejercido en una zona geográfica determinada (potencias regionales).

El colapso de la Unión Soviética a fines de 1980 conllevó importantes modificaciones en el sistema internacional repercutiendo también en la forma de pensar la naturaleza y el rol de las potencias medias. El advenimiento de un orden internacional caracterizado por la supervivencia de una sola de las superpotencias implicó el inicio de importantes reestructuraciones en la jerarquía de estados.

## 1.4 Las potencias medias frente a los nuevos desafíos planteados por el orden internacional de la post Guerra Fría

### 1.4.1 Los años inmediatamente posteriores a la Guerra Fría

Las reformas realizadas en la Unión Soviética a partir de 1985 por parte de Mijael Gorvachov, sumado a la caída del muro de Berlín en 1989 y la consiguiente fragmentación del bloque comunista y desintegración de la Unión Soviética en 1991 provocaron la aparición de un nuevo escenario global.

Los años inmediatamente posteriores a la Guerra Fría se caracterizaron por la preeminencia de una **visión optimista** sobre la futura política internacional. Los teóricos institucionalistas o también llamados **neoidealistas** percibieron que, en el mundo de la post Guerra Fría, al desaparecer los obstáculos derivados de la competencia entre Moscú y Washington, aumentarían los márgenes de viabilidad de los modelos de cooperación dando lugar a un sistema multipolar. Existía confianza en que las instituciones podrían modificar las conductas de los estados y hacerlas menos conflictivas. Se comenzó a pensar, además, en un rol más preponderante para Naciones Unidas.

En el marco de este nuevo contexto político y académico, los rasgos y funciones de las potencias medias sufrieron transformaciones. En primer lugar, adquirió un especial énfasis la idea de que los países de rango medio actuaban de forma más virtuosa y prudente tanto en relación a las superpotencias como a los pequeños poderes debido a que poseían un mayor interés en el mantenimiento de la paz mundial.

En segundo lugar, se consideró que el rol de las potencias medias se había vuelto **multifacético**. La creencia durante los primeros años de la post Guerra Fría de que el sistema internacional pasaría a ser multipolar, con la consiguiente difusión del poder internacional, llevó a los estudiosos a pensar que las oportunidades de tener una mayor participación en los asuntos mundiales aumentarían tanto para las potencias medias de la primera como de la segunda generación (Dewitt, 2006: 5).

En cuanto a la actuación en el seno de organizaciones internacionales[52], existió una aceptación creciente de que sólo a través de la cooperación y no a través de acciones unilaterales podrían resolverse gran parte de los problemas mundiales. Según John Ravenhill, el rol de las potencias medias en las instituciones internacionales, durante los años noventa, se basaba en cinco atributos principales: 1) sólida capacidad diplomática, 2) diplomacia de nicho, 3) creación de liderazgo intelectual fundado en la fuerza de las ideas, 4) construcción de alianzas 5) credibilidad como consecuencia de su relativa debilidad y ausencia de intereses directos en las cuestiones globales (Jorgensen y Laatikainen, 2004).

Las potencias medias, predominantemente las de primera generación, adoptaron un gran liderazgo en las operaciones para el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas[53]: "the middle powers took the iniciative in developing proposals for enhancing the rapid response capability of United Nations peacekeeping missions" (Behringer, 2006: 7).

Durante la década de 1990, estos poderes medios lideraron las operaciones de paz llevadas adelante en Mozambique, Camboya, Haití, Líbano, Etiopía y Eritrea, Angola, Zaire, Timor Oriental, Somalía y Ruanda. Aún cuando no todas estas operaciones resultaron exitosas, e incluso algunas de ellas como las de Somalía y Ruanda fueron desastrosas, las mismas aumentaron el propio nivel de confianza de las potencias medias ante la posibilidad de obtener una participación destacada en los conflictos mundiales (Dewitt, 2006: 16). No obstante, muchos autores advierten que esta mayor intervención en las deliberaciones internacionales fue sólo aparente debido a que dichas potencias medias se convirtieron en simples intermediarios de la superpotencia norteamericana en los diversos conflictos regionales. Andrew Hurrell agrega que, muchas veces, las

---

[52] La mayor relevancia de las organizaciones internacionales a partir de la década del noventa estuvo asociada a la globalización y al incremento en los niveles de intercambio trasnacionales: "institutions are needed to deal with the ever more complex dilemmas of collective action that emerge in a globalized world. Institutions are also associated with the vastly increased normative ambition of internacional society and with the attempt to institutionalize a wide range of values that regulate almost ever aspect of inter-state relations"(Hurrell, 2000: 3).

[53] Los asuntos de seguridad internacional también se vieron sumergidos, a partir de la post-Guerra Fría, en importantes cambios. Con el repliegue de las grandes potencias de sus zonas de influencia, la población civil pasó a ser uno de los principales ejes de los conflictos armados, con un incremento marcado del número y de las dimensiones de las crisis humanitarias. Mientras que las operaciones de peacekeeping durante la Guerra Fría se habían focalizado exclusivamente en las tensiones interestatales, dichas operaciones luego de 1989 se extendieron a conflictos intra-estatales.

potencias medias fueron quienes tuvieron que asumir las cargas más pesadas "when the hegemon decides to go home or when domestic opinion in the US shifts" (Hurrell, 2000: 7).

### 1.4.2 Los nuevos debates académicos

A partir de los años noventa es posible encontrar tres desarrollos teóricos relevantes para el tema bajo estudio. Mientras que el primero se trata de una nueva vertiente teórica dentro de las Relaciones Internacionales, esto es, el constructivismo; las dos restantes constituyen teorías específicas estrechamente vinculadas a la cuestión de las potencias medias: la teoría de los mercados emergentes de Jeffrey Garten y la teoría de los estados-pivot de Paul Kennedy, Robert Chase y Emily Hill.

En 1992, Alexander Wendt publicó su artículo "Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics", aplicando por primera vez las ideas del constructivismo social al campo de las Relaciones Internacionales y creando una nueva vertiente teórica en la disciplina.

Según Andrew Hurrell, la visión constructivista "see middle powers not as a category defined by some set of objective attributes or by objective geopolitical or geoeconomic circumstances, but rather as a self-created identity or ideology"(Hurrell, 2000: 1). Es decir, el enfoque constructivista enfatiza el rasgo de la **identidad**. El autor pone como ejemplo el caso de India, cuyos gobiernos llevan adelante un discurso de poder que destaca la identidad hindú como civilización histórica y como cultura distinguida[54]. El proyecto nacional busca convertir a India en una potencia importante y en un líder natural de su región sin intervenciones externas. Dentro de este discurso, el poder es concebido tanto en términos materiales como morales. Por último, Hurrell hace referencia al proyecto de independencia de Nehru, el cual estaba basado en la modernización y el desarrollo material (donde el programa nuclear era una parte lógica), con el objeto de crear un país poderoso a nivel regional e internacional (Hurrell, 2000: 2).

---

[54] En relación a este punto, resulta importante contrastar las ideas de Hurrell con lo sostenido por Amartya Sen el cual hace la salvedad de que, "aún cuando más del 80% de los indios sean hindúes, el país tiene una población musulmana muy grande (la tercera en el mundo) y muchos seguidores de otros credos: cristianos, sijs, jainitas, parsis y otros" (Sen, 2007: 12), haciendo hincapié entonces en la imagen de una India conformada por un espectro multirreligioso.

La visión constructivista otorga especial importancia al **contexto.** En consecuencia considera que, si bien las capacidades son importantes, no son un elemento crucial como creen los realistas debido a que las mismas pueden cambiar dramáticamente, a través del tiempo, en el escenario internacional. Asimismo, la forma en la que se define la capacidad de un Estado depende de un determinado momento histórico. Por tanto, las capacidades deberán ir siempre acompañadas por la **intención.**

La corriente constructivista destaca, además, la cuestión de la **percepción**. En efecto, la existencia de liderazgo implica como contrapartida la presencia de un seguimiento. Una potencia entonces será considerada como media en la medida en que otros países la perciban como tal en la arena internacional.

Guadalupe González, en este sentido, menciona el uso del concepto de potencia media como categoría política, refiriéndose a un tipo especial de política exterior y de comportamiento internacional que algunos países medianos adoptan de manera consistente. La autora retoma la idea de la **voluntad política** al afirmar que "el concepto expresa la intención por parte de un país de delinear una política exterior activa y diferenciada" (González, 1989: 413). En consecuencia, los elementos que se tienen en cuenta para identificar a una potencia como media son: el nivel de consenso social interno, el grado de estabilidad política logrado, el nivel de desarrollo institucional y administrativo y la presencia de un proyecto ideológico nacional. Dichos elementos constituyen la base que condiciona el alcance de la proyección externa y la fuerza del prestigio internacional de una potencia media que le permite ejercer un nivel mayor de influencia regional e internacional.

González Aguayo, por su parte, se acercaría a este enfoque al sugerir que otra característica que podría ayudar a identificar a las potencias medianas, es la **conciencia** que manifiestan sus respectivos grupos dirigentes internos para llevar a cabo ciertos designios internacionales mucho más elevados que los que se plantean generalmente los dirigentes de los países pequeños (González Aguayo, 1975: 9).

Los estudios constructivistas confirman que el auto-reconocimiento del status de potencia media sumado a una percepción positiva por parte de terceros estados constituye otro elemento a tener en cuenta a la hora de elaborar un concepto de potencia media.

Por otra parte, un aporte relevante para el estudio de poderes medios apareció en 1997 cuando **Jeffrey Garten**, quien había sido sub-secretario de Comercio Internacional durante la primera administración de Clinton, publicó "The Big Ten: the big emerging markets and how they will change our lives". En dicha obra el autor identificó diez grandes mercados considerados emergentes a partir de la década de 1990. Los diez BEMs (big emerging markets) eran: en Asia: China (incluyendo a Hong Kong y Taiwán), Corea del Sur, Indonesia e India; en África: Sudáfrica; en Europa: Polonia y Turquía; y en América Latina: México, Brasil y Argentina (Garten, 1997: 18).

El criterio tenido en cuenta por el autor para la selección de estos diez países radicó en que "they have large populations, large resources bases, large markets, and are powerhouses in their respective regions" (Garten, 1997: 23). Es decir, Garten consideró los aspectos territoriales, demográficos, económicos (especialmente el PBI de cada uno de estos estados) y políticos (grado de influencia en los restantes países de la región) para la determinación de estos mercados emergentes.

En el presente trabajo se entiende que el concepto de **mercado emergente** puede ser considerado como otra forma de denominar a las potencias medias, en un contexto histórico en el cual predominó el énfasis en las cuestiones económicas: de allí el uso del término "mercado". Cabe aclarar además, que la "región" es vista como un elemento clave por lo cual es posible afirmar que Garten estaba haciendo referencia, particularmente, a potencias regionales.

Garten sostuvo que, en el mundo globalizado de la post Guerra Fría, Estados Unidos debía dejar de centrar su atención sólo en las economías europeas y japonesa y empezar a considerar a aquellas naciones que estaban presentando un inusitado y rápido crecimiento económico en el mundo en desarrollo. Citando a "The Economist", Garten afirmó: "for the first time developing economies were acting as a locomotive, helping to pull the rich world out of its recession of the early 1990s" (Garten, 1997: 23).

Garten señaló que cada uno de estos mercados emergentes era importante como país individual pero el efecto que producían, considerando al grupo en su conjunto, era lo que provocaba un impacto decisivo en los intereses norteamericanos internos y externos. El autor subrayó especialmente el carácter estabilizador o desestabilizador que podían tener los BEMs en cada una de sus

regiones: “If any of the Big Ten are economically successful, their progress will spur development in the countries all around them. Conversely, if they experience an economic crisis, they have the capacity to bring down their neighbors” (Garten, 1997: 23).

Es importante tener en cuenta entonces que dicho enfoque, al igual que lo planteado en su momento por los gobiernos de Nixon y de Carter, no evaluó a las potencias medias en sí mismas sino teniendo en cuenta el potencial beneficio o riesgo que las mismas implicaban para la superpotencia norteamericana. Es decir, no analizó verdaderamente las potenciales capacidades de dichos países para, en el largo plazo, poder participar más activamente en el orden político y económico mundial, sino que  sólo consideró aquellos factores que circunstancialmente podían beneficiar a la economía norteamericana.

La tercera teoría tomada en consideración en este apartado es la desarrollada por **Paul Kennedy, Robert Chase y Emily Hill** en el artículo “La estrategia internacional de los Estados Unidos: los estados pivot”, en el cual estos autores buscaban determinar la forma en la que la superpotencia debía diagramar sus vínculos con los distintos países del mundo a fin de que fuesen prácticos y seguros. Frente a la existencia de relaciones con más de 160 países, pretendían establecer un criterio que permitiera simplificarlas y al mismo tiempo volverlas más eficientes: “the United States should concentrate its energies rather than spreading its attention and resources over the globe” (Chase, Kennedy y Hill, 1996).

En consecuencia, los autores propusieron la selección de ciertos países, considerados los más relevantes, en los cuales debía canalizarse el esfuerzo internacional norteamericano. De esta manera, surgió el concepto de e**stados pivot** definidos como “countries whose fate determines the survival and success of the surrounding region and ultimately the stability of the international system” (Chase, Kennedy y Hill, 1996). Es decir, al igual que en la teoría de Jeffrey Garten, los autores destacaron la capacidad de un Estado de afectar la estabilidad regional e internacional. En función de esta capacidad de influencia regional, dichos países podían ser llamados a compartir, directa o indirectamente, con Estados Unidos los costos del mantenimiento del orden internacional.

No obstante, a diferencia de Garten que había destacado las cuestiones económicas, estos estudiosos llamaron la atención sobre los asuntos políticos y de

seguridad: “a pivotal State is so important regionally that its collapse would spell transboundary mayhem: migration, comunal violence, pollution, disease, and so on” (Chase, Kennedy y Hill, 1999 citado por Sahni, 2006: 5).

Los autores tomaron como base la teoría de gendarmes regionales elaborada por Kissinger en los años setenta aunque estableciendo las distinciones que correspondían a dos momentos históricos disímiles: “the pivotal states no longer need assistance against an external threat from a hostile political system; rather, the danger is that they will fall prey to internal disorder” (Chase, Kennedy y Hill, 1999 citado por Sahni, 2006: 5).

En 1999, Chase, Kennedy y Hill sostuvieron que los estados pivot o “new dominoes” eran: Brasil, India, Pakistán, Indonesia, Turquía, Egipto, Argelia, Sudáfrica y México (Chase, Kennedy y Hill, 1999 citado por Sennes, 1999). Una simple revisión de la lista evidencia la importancia de las cuestiones de seguridad, ya que la misma incluyó a países que poseían armas nucleares (como India o Pakistán), países con elevada importancia estratégica (como Turquía) o países altamente sensibles para la seguridad del territorio norteamericano (como México).

El análisis de los debates académicos desarrollados a partir de la década de 1990 demuestra que el concepto “potencia media” fue reemplazado en muchas ocasiones por otros términos que buscaron destacar ciertos elementos considerados claves, ya sea aspectos económicos, con la consiguiente utilización de la noción de “mercado emergente”; o político-estratégicos, con el uso del concepto de “Estado pivot o dominó”.

### 1.5 Los cambios suscitados a partir del 11-S. La necesidad de redefinir el rol de las potencias medias desarrolladas y el ascenso de las potencias medias en desarrollo

El 11 de septiembre de 2001, al producirse los ataques terroristas contra el Pentágono y el Departamento de Defensa en Washington -símbolos del poderío militar norteamericano- y contra las torres gemelas del World Trade Center -símbolos del poder financiero del mundo-, la mayoría de los académicos reconoció el inicio de una nueva etapa en el orden internacional.

El 7 de octubre de 2001 el gobierno norteamericano de George W. Bush inició una guerra contra Afganistán, con el objeto de lograr la entrega por parte

del gobierno talibán de Bin Laden, acusado de ser el responsable de los atentados terroristas. Para dicha guerra, Estados Unidos forjó una coalición militar internacional en la cual participaron varias **potencias medias desarrolladas** como Canadá, Noruega, Dinamarca y Australia. De esta manera, las potencias medias de primera generación **abandonaron definitivamente el rol de mediador** que las había caracterizado durante toda la Guerra Fría, alineándose con la superpotencia norteamericana.

Por otra parte, el rol de liderazgo de las potencias medias desarrolladas, en el seno de las operaciones para el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, comenzó a erosionarse. Esto se debe a que el auge del neoliberalismo durante la década de 1990, provocó que los gobiernos buscasen reducir substancialmente todos aquellos gastos que eran percibidos como un impedimento para el crecimiento económico. El presupuesto destinado a este tipo de operaciones fue considerado por las administraciones de dichas potencias medias como un desembolso que debía ser eliminado. En consecuencia, mientras que las intervenciones internacionales en estados con situaciones de crisis se volvieron más aceptadas, la capacidad de las potencias medias de primera generación de participar en dichas acciones comenzó a declinar (Dewitt, 2007: 17).

Este eclipse de las potencias medias desarrolladas también se vio reflejado, a principios del nuevo siglo, en el marco de las negociaciones comerciales mundiales. Cabe recordar que el Grupo CAIRNS se formó en 1986 durante la Ronda Uruguay del GATT, bajo la iniciativa del gobierno australiano. Dicho grupo se constituyó, desde un principio, como una coalición dominada por potencias medias desarrolladas y rápidamente logró convertirse en un actor de importancia en el proceso de negociación[55]. No obstante, el bloque perdió relevancia frente a la creación del G-20 durante la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Cancún en septiembre de 2003. En este sentido, Kevin Rudd, ministro de Asuntos Exteriores, Comercio y Seguridad Internacional de Australia, sostuvo que: “Australia has failed in Doha to play the role it historically played during the Uruguay Round as the credible third force, honest broker and creative middle power in the overall negotiation process. Australia allowed the G-20, chaired by Brazil, to supplant the CAIRNS Group” (Rudd, 2006: 11). Rudd

[55] El Grupo CAIRNS es retomado en el capítulo 3.

agregó que el G-20 fue establecido para representar los intereses comerciales de los países agrícolas en desarrollo lo cual, por definición, excluía a países agrícolas desarrollados como Australia, Canadá y Nueva Zelanda. Frente a esta situación, el ministro responsabilizó al gobierno australiano por la falta de una política de liderazgo efectivo[56].

En vistas a lo señalado es posible afirmar que el rol de las potencias medias tradicionales ha quedado desdibujado. Por consiguiente, varios de estos países han comenzado a rediscutir estos esquemas de política exterior puesto que continúan basándose en un discurso en el cual se auto-reconocen como poderes medios, pero cuya retórica ha quedado crecientemente desconectada de sus efectivas acciones.

Los atentados terroristas de 2001 también generaron repercusiones en el papel de las **potencias medias en desarrollo**. En efecto, la concentración del accionar externo norteamericano en aquellas áreas que consideraba estratégicas para su interés nacional, otorgó mayores márgenes de maniobra a algunos poderes medios regionales que comenzaron a incrementar sus niveles de participación y responsabilidad en cada una de sus zonas de influencia.

El reconocimiento de países como China, India, Brasil, Sudáfrica y Rusia como poderes en ascenso ha iniciado un extenso debate que busca dar cuenta de la nueva distribución del poder político y económico mundial. En palabras de Daniel Drezner, "durante el siglo XX, la lista de las grandes potencias del mundo fue previsiblemente corta: Estados Unidos, la Unión Soviética, Japón y Europa Occidental. El siglo XXI será diferente" (Drezner, 2007: 1). Del mismo modo, la por entonces secretaria de Estado de Estados Unidos, Condoleeza Rice, en un discurso de 2006 señaló "En el siglo XXI, las naciones en ascenso como India, China, Brasil, Egipto, Indonesia y Sudáfrica están definiendo cada vez más el curso de la historia" y abogó por una reubicación de las fuerzas diplomáticas norteamericanas en el mundo hacia nuevos puntos críticos (Condoleeza Rice citada por Drezner, 2007: 6).

Brantly Womack, por su parte, asegura que el rasgo que presentan en común los actuales poderes regionales es que constituyen centros de atención:

---

[56] La cuestión de las negociaciones agrícolas internacionales es analizada en profundidad en el Capítulo 7.

"...not only because of its bilateral asymmetries, but also because regional communications and coordination are more easily handled with a common venue of information and deliberation. Even if the regional power is not in the geographical center of the region, it will naturally be at its center of attention" (Womack, 2006: 18).

Paralelamente, estos poderes en progresivo ascenso, se han convertido en dinámicos centros económicos de la periferia comenzando a ser visualizados como "**economías emergentes**". En el 2003 Jim O'Neill, economista perteneciente al grupo inversor Goldman Sachs dio a conocer la llamada **"tesis BRIC"**, según la cual el potencial económico de Brasil, Rusia, India y China es tal que se puede pensar que se convertirán en las cuatro economías dominantes hacia el año 2050. Las proyecciones realizadas por esta consultora indican que, para dicho año, la economía de China pasará a ocupar el primer lugar mundial, dejando por detrás a Estados Unidos. India, por su parte, quedará ubicada en tercer lugar. Finalmente, Brasil y Rusia se posicionarán en el quinto y sexto sitio, respectivamente, atrás de Japón (Goldman Sachs, 2003).

Al igual que la categoría de mercado emergente utilizada por Garten en los años noventa, el concepto de "economía emergente" empleado por O'Neill se basa en la consideración de indicadores económicos, (en este último caso principalmente financieros, que han demostrado ser muy inestables a lo largo del tiempo), debilitando la posible validez de estos conceptos para explicar el fenómeno de los poderes medios. A modo de ejemplo, Argentina fue considerada como parte del grupo de mercados emergentes en la década de 1990 siendo completamente descartada y relegada a las últimas posiciones mundiales a comienzos de la década siguiente.

Se estima, además, que el enfoque desarrollado por Goldman Sachs corre el riesgo de exagerar las potencialidades de estas naciones. En este sentido, se coincide plenamente con lo sostenido por Joseph Nye cuando advierte que "semejantes simples extrapolaciones de las tasas de crecimiento económico actual con frecuencia resultan equivocadas a consecuencia de acontecimientos imprevistos" (Nye, 2010). De esta misma forma se pronuncia Paul Kennedy al señalar que "mediados del siglo XXI queda un poco lejos y, como dice el antiguo refrán, del dicho al hecho hay mucho trecho. Las cosas pueden ir muy mal y hacer proyecciones a largo plazo parece absurdo. ¿Quién recuerda ahora las

predicciones realizadas en los años ochenta de que Japón sería 'el número uno'?" (Kennedy, 2003).

En cuanto a las *funciones* desarrolladas por estos poderes medios, Varun Sahni señala que un Estado no podrá convertirse en un verdadero poder emergente en la medida en que no logre la consolidación de su región, mediante la transformación de la misma en una zona próspera y pacífica (Sahni, 2006: 1). Maxi Shoeman coincide con esta idea al afirmar: "emerging middle powers seem to play or are expected to play the role of regional peacemakers and police; they have the responsability for keeping their backyard neat and orderly" (Shoeman, 2000 citado por Dewitt, 2006: 23).

Por el contrario, Andrew Hurrell refuta la noción de que los estados emergentes también serán potencias regionales asegurando que esta opinión es incorrecta desde el punto de vista histórico: "Algunas de las grandes potencias más exitosas, Reino Unido y Estados Unidos más claramente, tuvieron éxito precisamente porque lograron evitar quedar atrapadas dentro de sus respectivas regiones y pudieron establecer términos para sus compromisos continentales"[57] (Hurrell, 2010: 49).

Por otra parte, y a diferencia de lo ocurrido en la década de 1970 durante la cual las potencias medias en desarrollo jugaron un rol básicamente cuestionador, en la actualidad las mismas alternan **funciones de sostenedor o de resistencia** dependiendo de los temas que se tomen en consideración. Es decir, los intereses y objetivos de las potencias emergentes pueden coincidir o chocar con las posiciones de la potencia hegemónica según la problemática particular.

Es importante agregar que, en la actual discusión sobre los poderes emergentes se suman también dos conceptos estrechamente vinculados a este tema: **liderazgo** y **hegemonía**[58].

Varun Sahni sostiene que debe distinguirse entre "poder regional" y "liderazgo regional". Mientras que el ejercicio del poder regional es básicamente

---

[57] En este sentido, el ministro Joao Mendes Pereira, coordinador General de Asuntos Económicos de América del Sur del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil asegura: "Brasil va a salir al mundo si o si. Si logra fortalecer su región mejor, pero Brasil no puede aislarse de su interés nacional específico por el cual también tiene intereses globales" (Entrevista realizada por la autora en Brasilia, el 9 de noviembre de 2011).

[58] Cabe aclarar que en muchos casos, especialmente en el vocabulario de los decisores de política exterior, las nociones de liderazgo y hegemonía son utilizadas como sinónimos.

una operación de control, el establecimiento de liderazgo regional requiere de la generación de consenso. El autor señala además que la capacidad militar y los niveles socioeconómicos de un país son importantes para la identificación de un poder medio emergente. Sin embargo, los patrones regionales de amistad y enemistad (productos del pasado histórico y político) son también un factor crucial que condiciona la reacción de los estados vecinos frente a un poder regional (Sahni, 2006:6).

En términos de Danese, el liderazgo requiere de un determinado despliegue externo y de cierto consenso interno, al menos por parte de las élites político-económicas que asumen la decisión de "construir" al líder, a través de la implementación de una política de Estado. El liderazgo se ejerce, no como un simple acto voluntarista, sino que presupone la capacidad para estar al frente de un proyecto, con recursos materiales, humanos e ideas (Danese, 2001: 2)

Por otra parte la hegemonía, desde una perspectiva realista, es frecuentemente definida como la posición de predominio del Estado más poderoso del sistema internacional o del Estado dominante en una determinada región teniendo en cuenta fundamentalmente criterios militares. En consecuencia, las potencias medias que ejercen una hegemonía regional son aquellas que "no aprecian adversarios equivalentes en su zona de influencia" (Mearsheimer, 2001 citado por Nolte, 2006: 19). El hegemón regional o subhegemón es aquel Estado que despliega proyecciones geopolíticas y geoeconómicas tanto sobre su entorno inmediato (la subregión de pertenencia) como su entorno mediato (la subregión vecina) (Rocha, 2006).

Sin embargo, desde una perspectiva gramsciana, la hegemonía es definida, "no como la fuerza física sino como la capacidad de generar una concepción universal del mundo a partir de la propia, de dominar a través del consenso y de reproducir las formas de dominación en los espacios de los dominados" (Ceceña, 2004: 8)[59].

[59] En este sentido, Robert Cox afirmó que "la hegemonía mundial se puede describir como una estructura social, una estructura económica y una estructura política; y no puede ser simplemente una de estas cosas, sino debe ser las tres. La hegemonía mundial, además, se expresa en normas, instituciones y mecanismos universales que establecen reglas generales de comportamiento de los estados y de aquellas fuerzas sociales de la sociedad civil que actúan más allá de las fronteras nacionales, o sea, reglas que sostienen el modo de producción dominante" (Cox, 1993 citado por Brand, 2005).

En función de lo detallado deviene que la hegemonía regional es el mayor grado de influencia que puede lograr una potencia media. La obtención del consenso interno y externo (del área contigua y de la gran potencia) es lo que permite comprobar la existencia de un hegemón**.** La hegemonía implica la presencia de legitimidad, es decir, la aceptación por parte de los otros actores del área de los principios, valores e intereses sustentados por la potencia media regional.

Ahora bien, ¿qué es lo que se entiende actualmente por poder medio emergente? ¿Cuáles son sus particularidades y qué papel cumplen frente a un escenario internacional en transformación?

## 1.6 Los poderes medios emergentes

Las diversas categorizaciones teóricas empleadas a lo largo de los años para referirse a los poderes medios pueden ser analizadas a partir de la noción wittgensteniana de "parecidos de familia"[60]. Siguiendo esta idea, José Nun[61] señala que "es habitual suponer que cuando aplicamos un mismo concepto a un conjunto de instancias diversas lo hacemos a causa de una o más propiedades que estas instancias tienen en común". Por ejemplo, "hay hermanas buenas y malas, lindas y feas, gordas y flacas pero todas poseen la propiedad en común de ser hijas de los mismos padres" (Nun, 2000: 14).

No obstante, al igual que en cualquier familia, "el 'aire de familia' no es necesariamente transitivo: A puede tener alguna semejanza con B y B con C sin que suceda otro tanto entre A y C". De esta manera queda demostrado el carácter eminentemente convencional de los conceptos que utilizamos, "todo depende de los criterios que se convenga en considerar relevantes y del punto en que se acuerde dejar de hacer distinciones" (Nun, 2000: 15).

La búsqueda entonces de un concepto apropiado para identificar a los poderes medios emergentes debería evitar incurrir tanto en un parroquialismo como en un alargamiento del concepto (Sartori, 1954: 37). Por parroquialismo se entiende la imposibilidad de que un mismo concepto pueda explicar varios casos:

---

[60] El concepto "parecidos de familia" aparece en los aforismos realizados por el filósofo austríaco Ludwig Wittgenstein en su obra "Investigaciones Filosóficas" (1953).

[61] Cabe mencionar que José Nun utiliza esta misma idea para explicar los múltiples usos del concepto de democracia en "Democracia: gobierno del pueblo o gobierno de los políticos" (2000).

"nuestros conceptos están tan impregnados de contexto, tan enraizados en su respectiva cultura, historia y localidad, que resultan inconmensurables" (Sartori, 1954:43). Por alargamiento del concepto, a su vez, se hace referencia a la inclusión de tantas situaciones diversas bajo una misma denominación que se termina vaciando de significado a dicho término. Se busca por tanto recrear una categoría que pueda remitir a varias situaciones con características coincidentes pero sin perder de vista la importancia del contexto.

Con respecto al concepto que se encuentra bajo estudio en este trabajo, se considera que "**potencia media**" constituye el concepto raíz del cual han derivado dos subtipos o "conceptos hijos": "*potencias medias desarrolladas, tradicionales o de primera generación*" y "*potencias medias en desarrollo o de segunda generación*". Teniendo en cuenta además que estas últimas presentan la particularidad de poseer una determinada área geográfica de influencia también han sido llamadas "*potencias regionales"*.

Por otra parte, existen otros conceptos como *países-llave, gendarmes regionales* o *estados pivot* que, en función de ciertas propiedades que se han incluido en sus definiciones poseen un "aire de familia" con el concepto de potencia media. Sin embargo, presentan un atributo que los diferencia significativamente. Esto es, la identificación de ciertos países como potencias medias no es realizada teniendo en cuenta las potenciales capacidades de los propios estados en cuestión sino en base a las percepciones de los poderes mayores del escenario internacional. Independientemente de que el análisis sea realizado por funcionarios de política exterior (Kissinger, Carter) o por académicos (Chase, Kennedy, Hill) estos conceptos sólo consideran el probable beneficio o riesgo que los poderes medios implican para la superpotencia norteamericana.

En cuanto a los conceptos de "*mercado emergente*", utilizado por Garten y por la administración Clinton en los años noventa, y de "*economía emergente*" impulsado fundamentalmente por la tesis BRIC de Goldman Sachs; presentan dos importantes dificultades. En primer lugar, al igual que en el caso anterior, la identificación de los países es realizada desde fuera. En segundo lugar, los dos conceptos sólo se centran en atributos económicos y, por ende, no habilitan a un análisis más integral y profundo del tema. En otros términos, la identificación de los "BRIC" como las economías emergentes más importantes del mundo en un

futuro cercano resulta una tesis frágil si se deja de lado la consideración de otros factores políticos, sociales e institucionales. Por tanto, si bien todos estos conceptos mencionados podrían ser vistos como parte de la misma familia, constituyen "parientes más lejanos".

Finalmente, en los últimos años se introduce la categoría de *poder medio emergente* como un nuevo subtipo que se distingue dentro del conjunto de potencias medias en desarrollo o de segunda generación. Desde los primeros años del siglo XXI, estos poderes en ascenso presentan rasgos distintivos en la medida en que su accionar excede el ámbito estrictamente regional y alcanza mayor notoriedad en diversos espacios multilaterales propiciando el nacimiento de un "nuevo miembro" en la familia de potencias medias.

Habida cuenta de la variedad de acepciones que hacen referencia a los poderes emergentes, el trabajo se asienta en una definición propia que enfatiza aquellos aspectos teóricos estrechamente vinculados con los objetivos aquí planteados. De este modo, un **poder medio emergente** es "*aquel Estado que sobre la base de ciertas capacidades materiales desarrolla un creciente activismo internacional en ámbitos multilaterales, tanto en su entorno regional más próximo como en sucesivas y simultáneas negociaciones globales*".

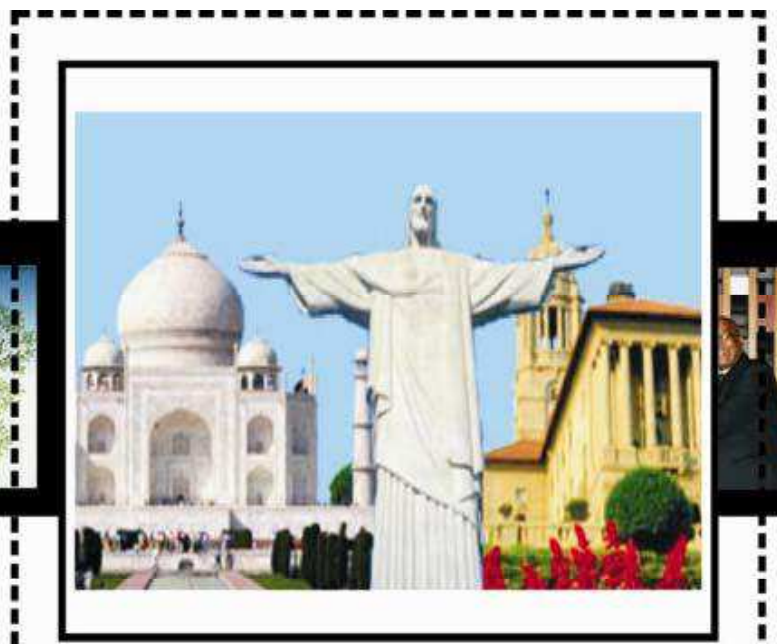
El concepto conjuga entonces las "capacidades materiales" (estructura) con el "activismo internacional desplegado en los ámbitos multilaterales" (proceso). En relación a este último aspecto, la definición contempla tanto las esferas regionales como las globales, dando cuenta de la renovada importancia que este binomio tiene para los poderes medios en ascenso. Es decir, la estrecha relación existente entre la condición de poder emergente y la mayor o menor posición de poder o aceptación logrado en el contexto regional. Dicha ecuación conlleva un debate acerca de *quién* otorga a un determinado poder emergente la representación de su región: ¿El propio entorno regional (de abajo hacia arriba)? ¿El poder emergente a sí mismo (autonombramiento)? ¿O los grandes poderes ya instalados (de arriba hacia abajo)? Lo cierto es que los poderes medios emergentes combinan las características propias de las potencias medias en desarrollo (con una relevante plataforma regional) con el despliegue de una diplomacia de nicho en los ámbitos globales, propia de las potencias medias desarrolladas.

Cabe mencionar también que el particular calificativo de "emergente" tiene su correlato en la noción de "potencias estancadas[62]" la cual comprende a aquellas clásicas potencias medias que, como se mencionó precedentemente, tuvieron su auge en el período de Guerra Fría pero que hoy en día se encuentran sumergidas en un necesario proceso de redefinición y cuyo análisis excede los objetivos planteados en esta investigación.

A partir del marco conceptual propuesto, los países miembros de IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) constituyen claros ejemplos de poderes medios emergentes, en función del desempeño que han tenido tanto en los ámbitos regionales como globales.

Con el objeto de poder examinar las estrategias de política exterior desarrolladas por IBSA (principal objetivo de esta investigación), se consideró oportuno analizar a cada uno de sus países miembros de modo individual. El siguiente capítulo se ocupa entonces de delinear las principales características de India, Brasil y Sudáfrica en tanto poderes medios emergentes para, ulteriormente, poder dilucidar la forma en la que estos factores condicionan, esto es, facilitan o limitan la construcción de posiciones comunes en el seno de IBSA.

[62] Expresión utilizada por Detlef Nolte (2006).




# Capítulo 2

## Los poderes medios emergentes: India, Brasil y Sudáfrica. Sus capacidades materiales

En el primer capítulo se delineó, a partir de una revisión histórica y conceptual, un concepto de "poder medio emergente" que permitiese contemplar la realidad de países como India, Brasil y Sudáfrica en el escenario internacional del nuevo siglo. De este modo, un poder medio emergente fue definido como "*aquel Estado que sobre la base de ciertas capacidades materiales desarrolla un creciente activismo internacional en ámbitos multilaterales, tanto en su entorno regional más próximo como en sucesivas y simultáneas negociaciones globales*".

Para la instrumentalización de dicha definición se procede, a continuación, a una desagregación analítica del concepto mediante la aplicación, en los tres países elegidos, de las dos dimensiones planteadas en el marco teórico de este trabajo: capacidades materiales y activismo internacional en los ámbitos multilaterales. Cabe aclarar que el presente capítulo se concentra en el análisis de la dimensión "capacidades materiales"[63].

El tratamiento de los aspectos enumerados tiene por objeto determinar la forma en la que estos factores condicionan, esto es, facilitan o limitan la construcción de estrategias comunes en el marco de IBSA que, como se sabe, constituye el eje argumentativo de esta tesis.

La consideración de diversos atributos de poder, con vistas a evaluar la situación política de India, Brasil y Sudáfrica en el sistema internacional, permite desplegar un abanico de interrogantes: ¿qué atributos de poder resultan pertinentes a la hora de examinar a las unidades estatales? ¿De qué forma se miden dichas capacidades? Y en última instancia, ¿Qué beneficios permiten obtener? y ¿A quiénes benefician?

Según Hans Morgenthau**,** el poder "...puede comprender cualquier cosa que establezca y mantenga el control del hombre sobre el hombre. En consecuencia, el poder abarca todas las relaciones sociales que sirven a ese fin, desde la violencia física hasta el más sutil lazo mediante el cual una mente controla a otra..." (Morgenthau, 1947: 20). Como padre fundador del realismo

[63] La dimensión "activismo internacional" es abordada en el capítulo 3.

clásico, este autor vinculó estrechamente el poder estatal con la posesión de recursos tangibles, es decir, con aquello que se identifica como "hard power" o "poder duro". En consecuencia, el autor norteamericano mencionó a la geografía, la población, los recursos naturales (alimentos, materias primas), la capacidad industrial y los aspectos militares como factores constitutivos del poder nacional.

Desde una perspectiva similar, Raymon Aron definió el poder como "la capacidad de una unidad política para imponer su voluntad a otras unidades. En resumidas cuentas, el poder político no es un absoluto, sino una relación humana."(Arón, 1963: 79). En este sentido, el poder se cristaliza como un concepto de tipo relacional, esto es, se tiene poder en relación a un otro. De allí la necesidad de comparar los diversos atributos nacionales de los estados que se encuentran bajo análisis con las restantes unidades (mayores y menores) del escenario global.

Focalizándose entonces en el análisis de las capacidades materiales, el presente capítulo busca precisar las cuotas de poder que, a título individual, han ido construyendo cada uno de estos países con el objeto de identificar elementos que permitan la consideración de estos estados como poderes en ascenso. A partir de la perspectiva del realismo neoclásico se sostiene la necesidad de conocer aspectos de índole doméstica a fin de enriquecer el posterior análisis del comportamiento internacional de los tres estados.

Cabe asimismo realizar dos aclaraciones preliminares de índole metodológica. En primer lugar, y como se mencionó en la introducción, la investigación no toma en consideración cuestiones de seguridad y por consiguiente este capítulo no tiene en cuenta las capacidades estratégico-militares de los miembros de IBSA. Esta elección no implica desconocer la importancia de estos factores sino que, por el contrario, la relevancia de los mismos conllevaría un análisis que excede los objetivos planteados en este trabajo.

En segundo lugar, es menester señalar que la información utilizada para la elaboración del presente capítulo fue obtenida de una variedad de centros estadísticos tanto internacionales[64] como de los países bajo estudio, de índole

[64] Se tuvo en cuenta información brindada por los sitios webs oficiales de Naciones Unidas, Banco Mundial y The World Factbook de la CIA

pública[65] así como también centros de estudios privados[66]. Mediante esta triangulación de fuentes se buscó consolidar la calidad de los datos empleados evitando, al mismo tiempo, arribar a informaciones sesgadas. Cabe aclarar además que, en todos los casos, la preferencia por una u otra entidad fue realizada priorizando aquella fuente que brindase los datos más actualizados.

## 2.1 Países ballenas: ventajas territoriales y demográficas

Uno de los primeros aspectos que se remarcan al momento de analizar a India, Brasil y Sudáfrica, refiere a sus condiciones geográficas y demográficas. En efecto, los tres países poseen extensiones territoriales de relevancia. Brasil e India, particularmente, son considerados estados de tamaño continental. Sudáfrica, por su parte, es el país de mayor magnitud territorial en el África Austral[67].

Desde el punto de vista poblacional, los datos también son sobresalientes en los tres casos destacándose India la cual, detrás de China, constituye el segundo país más poblado del mundo con 1.210 millones de personas (datos del Census of India, 2011).

Teniendo en cuenta estos aspectos, tanto India como Brasil han sido identificados como países "ballenas" (Dupas, 2006) lo cual conlleva una serie de ventajas y oportunidades. En primer lugar, la posesión de una gran cantidad de recursos naturales se traduce en una significativa capacidad de abastecimiento de bienes alimenticios y energéticos para el resto del mundo. En segundo lugar, sus dimensiones poblacionales comportan un doble beneficio: la posibilidad de contar con una abundante mano de obra y, al mismo tiempo, con un importante mercado consumidor[68]. En este sentido, Fabio Villares asegura que la identificación de

---

[65] Se consideraron los organismos nacionales de estadística de los tres países analizados, esto es, en Brasil: el Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística (IBGE) y el Instituto de Política Económica Aplicada (IPEA), en India: Ministry of Stadistics and Programme Implementation (MOSPI) y en Sudáfrica: South African Statistics Council.

[66] Se contempló información brindada por el Population Reference Bureau de Washington, la Fundación Getulio Vargas de Rio de Janeiro, Indiastat de India, Bureau of Market Research (BMR) de la University of South Africa (Unisa) y The South African Advertising and Research Foundation (SAARF)

[67] Según el ranking mundial de países por superficie, Brasil e India ocupan el quinto y séptimo puesto, respectivamente. Sudáfrica está ubicada en el puesto 25. Cabe aclarar además que África Austral está formada por Botswana, Comoros, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia y Zimbabwe. Por consiguiente, Angola y Zambia son considerados, en este trabajo, parte de África Central.

[68] Entrevista realizada por la autora a Severino Cabral, Rio de Janeiro, agosto de 2009. Severino Cabral es autor del libro "Brasil: megaestado" (2004).

estos países como mercados potenciales implica que "they have always been part of the expansion plans of great corporations, either through greenfield investments or by means of the acquisition of local operations" (Villares, 2006: 25).

La distribución demográfica *por edad* constituye un dato a destacar. En India, la mitad de la población posee actualmente menos de 25 años. Por lo tanto, en un futuro mediato, "habrá cien millones de consumidores y trabajadores productivos más frente a las poblaciones menguantes de Japón, China y Europa" (Srinivasan, 2008: 14). A su vez, es probable que se mantenga bajo el número de jubilados soportados en la práctica por cada miembro de la población económicamente activa, lo cual es evaluado positivamente como forma de asegurar un crecimiento sostenido[69]. En términos de Pablo Bustelo, "India tiene que sacar provecho de su dividendo demográfico, esto es, del hecho de que su población es joven y de que la mano de obra aumentará, en proporción de la población total, hasta 2035" (Bustelo, 2006).

Tanto India, Brasil como Sudáfrica poseen pirámides poblacionales progresivas, es decir, con bases anchas motivadas por altos porcentajes de población joven. Las personas menores de 15 años representan el 32% en India, el 27 % en Brasil y el 31 % en Sudáfrica, de la población total. Dichos números resultan significativos si se los compara con el tan sólo 16% correspondiente a toda Europa. En cuanto a los sectores más ancianos (mayores de 65 años), constituyen el 7% del total en Brasil. Tanto en Sudáfrica como en India sólo alcanzan al 5% de la población (datos de Population Reference Bureau, 2010: 6-8)

Por consiguiente, la estructura demográfica de los tres países demuestra que gran parte del crecimiento de la población mundial futura ocurrirá en estos estados. Dicho panorama, frente al marcado envejecimiento de los países desarrollados, tendrá consecuencias significativas en el devenir socioeconómico mundial.

---

[69] La tasa de sustento para ancianos es la cantidad de personas en edad de trabajar dividido la cantidad de personas jubiladas. En 24 países, en su mayoría en Europa, hay menos de 5 personas activas por cada persona anciana. La tasa menor se observa en Japón, Italia y Alemania, con un total de 3. La tasa es superior a 25 en siete países, principalmente en África subsahariana y el Medio Oriente. Para el año 2050, se prevé que la tasa mundial disminuirá más de la mitad (a 4) y Japón tendrá la tasa más baja, con solamente 1 adulto en edad de trabajar por cada persona anciana (Population Reference Bureau, 2010:4). Por otra parte, y comparando a los dos estados más poblados del mundo (China e India), se calcula que en el 2040 el 23% de la población china se encontrará en el grupo de edad de mayores de 64 años, comparado con tan sólo un 10% de la población india (*World Population Prospects,* 2008 en Peters, 2010:133).

En cuanto a la composición *por género*, se observa que la cantidad de mujeres en la población total es mayor al número de hombres tanto en Sudáfrica como en Brasil. No obstante, esta diferencia no es lo suficientemente notoria y, en consecuencia, la distribución por sexo puede ser considerada mayoritariamente uniforme.

En India, en cambio, el número de hombres es sensiblemente superior. Esta desproporción entre ambos sexos es considerada de forma negativa puesto que, sumado al denominado "abombamiento" en los grupos jóvenes, ambos factores han sido históricamente considerados como motivos para mayores niveles de inestabilidad política, violencia entre grupos sociales y movimientos antiestatales extremistas (Sahni Ajai, 2010: 32; Bustelo, 2010:27). La enorme disparidad de género en India se explica por una preferencia cultural por los hijos varones al momento del nacimiento y, en consecuencia, por el aborto selectivo de los fetos femeninos[70]. Si bien está prohibida la detección del sexo del feto, a fin de realizar un aborto por razones de género, lo cierto es que esta práctica se encuentra muy extendida especialmente entre las familias urbanas y las más acomodadas (Bustelo, 2010: 27). Teniendo en cuenta todas las razones señaladas, los estadísticos coinciden en que el factor demográfico constituye "an asset and a curse for India" (Nayar y T.V, 2003: 45).

Con respecto a la *distribución entre áreas urbanas y rurales*, India y Brasil constituyen dos casos contrapuestos. Mientras que en Brasil sólo el 15 % de la población habita en zonas rurales; en India, el 71% de los habitantes reside en estas áreas dedicándose a actividades agrícolas. Es importante destacar que dicha diferencia resulta fundamental para comprender las posturas sostenidas por cada uno de estos gobiernos en las negociaciones agrícolas desarrolladas en el marco de la Ronda Doha de la OMC, las cuales serán motivo de análisis en el capítulo 6 de la presente tesis.

En el caso brasileño, la población se concentra en la región del Sudeste, particularmente, en los estados de São Paulo, Minas Gerais y Rio de Janeiro que, de manera conjunta, representan el 40% de la población total. Desde el punto de vista de los municipios, São Paulo, Rio de Janeiro y Salvador da Bahía

[70] Las familias asiáticas prefieren descendientes varones porque consideran que sólo ellos podrán mantener el linaje y ganar dinero suficiente para mantener a la familia. Las hijas, en cambio, son consideradas una costosa carga (Bustelo, 2010: 27).

constituyen las tres ciudades más pobladas del país (IBGE, Censo 2010). En India, por el contario, la población se encuentra más dispersa en todo el territorio y sólo 35 ciudades superan el millón de habitantes.

En cuanto a Sudáfrica, la distinción entre sectores urbanos y rurales resulta más pareja teniendo en cuenta que el 52% de la población es urbana y el 48% rural. De acuerdo a las estimaciones realizadas por Statistics South Africa en agosto de 2010, las provincias de Gauteng (22,4%) y de KwaZulu-Natal (21,3%) constituyen las más pobladas del país.

## 2.2 Modelos de desarrollo económico

Las características territoriales y demográficas señaladas propiciaron, entre otros factores, que los gobiernos de los tres estados promovieran un crecimiento preeminentemente autárquico mediante el desarrollo de una estructura industrial doméstica que combinó una política económica proteccionista con una activa participación estatal.

En efecto, tanto en Brasil como en Sudáfrica se promovió, desde la década del treinta y del sesenta respectivamente, un modelo económico basado en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En India a su vez se llevó adelante desde su independencia una estrategia que, siguiendo el discurso soviético, apuntó al establecimiento de una economía planificada.

No obstante, hacia fines de la década del setenta este esquema de desarrollo comenzó a manifestar importantes limitaciones. Con el fin de la Guerra Fría, el modelo económico neoliberal se impuso en el escenario global en el marco del denominado Consenso de Washington. Si bien la magnitud de este proceso, conocido habitualmente como globalización, involucró a prácticamente todas las naciones del mundo, las particularidades que presentó la adopción de este nuevo modelo en cada país y, especialmente, en los tres que aquí interesan; tornan necesario un análisis individual de cada uno de estos casos.

### 2.2.1 India: una apertura económica con fuerte presencia estatal

Luego de su independencia, el gobierno indio llevó adelante una estrategia de crecimiento hacia adentro, inspirado en el modelo soviético de desarrollo[71]. Durante sus primeras cuatro décadas como Estado independiente, la India adoptó un sistema económico de planificación estatal cuyas principales características fueron la expansión del sector público, el control de las actividades privadas y la restricción de las inversiones extranjeras con el objeto de lograr la autosuficiencia nacional. Durante la mayor parte de ese período, la inflación se mantuvo bajo control pero el ritmo medio de crecimiento real del PBI fue tan sólo del 3,5 % anual[72].

A la hora de evaluar los resultados de esta política, D'Orazi considera que "su mérito indiscutible reside en haber dotado a un país pobre y atrasado como la India de un sector industrial moderno". Sin embargo, desde el principio se evidenció que las decisiones estuvieron viciadas por incoherencias y

---

[71] En palabras de Biritos, "Nehru se maravilló de tal modo con la Unión Soviética que la convirtió en el ejemplo a seguir para la naciente industria pesada india, en el marco de una economía socializada" (Biritos, 2004: 5).

[72] La evolución de la política económica india merece una mención especial. El **gobierno de Nehru** (1947-1964) tuvo como principal objetivo la industrialización, priorizando los proyectos de infraestructura y la industria pesada. En dicho período, se llevaron adelante tres planes quinquenales: 1951-1956 (con metas más modestas), 1956-1961 (de corte más radical) y 1961-1966 (inicialmente enfocado en la cuestión agrícola pero que posteriormente derivó hacia asuntos de defensa, producto del inicio de la guerra contra China en 1962).
Con la llegada de **Indira Gandhi** al poder (1966-1984), se visualiza un primer quiebre en la política económica del país a través de la instauración de la denominada Revolución Verde (1966-1971) que colocó a la agricultura como principal fuente de preocupación (este tema es retomado en el capítulo 7). A mediados de la década del setenta, India atravesó una crisis económica debido a los duros efectos del shock petrolero de 1973, a una inflación fuera de control y a constantes huelgas y desórdenes sociales. Frente a ello, el gobierno lanzó un nuevo programa de regeneración económica y social que incrementó el grado de intervención estatal retomando así el modelo socialista.
No obstante, a partir del **gobierno de Rajiv Gandhi** (1984-1989) se produce un segundo giro en la tradicional política estatista puesto que los esfuerzos de la nueva administración se concentraron en la apertura de la economía. Dicha reforma buscó lograr mayor eficiencia, estimular la competitividad y renovar la estructura económica entumecida por la falta de competencia y por el aislamiento del exterior. Este primer desmantelamiento del edificio estatal propició que la tasa de crecimiento se acelerara a un 5% anual.
Durante el período 1989-1991, el país padeció un alto grado de inestabilidad política. Por primera vez en la historia de la India independiente, el Partido del Congreso perdió el control del gobierno nacional. Sin embargo, las nuevas fuerzas políticas no lograron consolidarse en el poder y, por consiguiente, se produjo una sucesiva dimisión de primeros ministros. **V. P Singh** (1989-1990), candidato del Frente Popular (coalición formada tanto por partidos de derecha como de izquierda), había sido ministro de finanzas durante el gobierno de Rajiv y el principal arquitecto de la apertura económica. **Chandra Shekhar** (1990-1991), por su parte, pertenecía al Janata Dal socialista. Finalmente, el gobierno de **Narasimha Rao** logró a partir de 1991 controlar la situación política y social, comenzando una etapa de grandes transformaciones económicas (D'Orazi, 2003).

compromisos, sobre todo "por la pretensión de construir una economía socialista en un sistema no-socialista" (D´Orazi, 2003: 51). Desde la perspectiva de Kohli, es importante señalar que la industrialización india "no derivó en socialismo y en una redistribución sino en una especie de capitalismo financiado por el Estado, sobre el que podía apoyarse y prosperar una industria nacional mantenida al amparo de la competencia exterior" (Kohli, 1987: 64).

La caída del régimen soviético en 1991 constituyó el puntapié inicial para una serie de importantes transformaciones económicas en India. Cabe mencionar que las medidas de reforma y apertura se habían iniciado, en la década del ochenta, durante el gobierno de Rajiv Gandhi. No obstante, estas políticas habían llevado consigo déficit presupuestario, inflación y endeudamiento con el exterior. Asimismo, "la combinación de la invasión iraquí de Kuwait, la respuesta a ella por parte de Estados Unidos y la posterior subida del precio del petróleo hicieron que India se enfrentara a una severa crisis de la balanza de pagos" (Nageswaran, 2008:41).

En dicho contexto, el gobierno de Narasimha Rao (1991-1996) -con Manmohan Singh como ministro de Finanzas[73]- decidió emprender en 1991 un ambicioso programa de liberalización económica que combinó medidas de estabilización a corto plazo con reformas estructurales de largo plazo. Es importante destacar que, con diversos estilos y diferentes velocidades, los distintos gobiernos han aplicado dicho modelo hasta la actualidad. Pese a estos cambios, el Estado sigue teniendo una amplia participación en la determinación del rumbo económico del país.

En términos de Shovon Ray, el proceso de reformas económicas realizado en India puede dividirse en dos fases (Shovon Ray, 2006:72-86). La **primera fase** (1991-1996) se focalizó en amplias reformas de sectores claves de la economía e implicó una liberalización del comercio, el establecimiento de un régimen cambiario determinado por el mercado y la apertura a las inversiones extranjeras.

En cuanto al sector industrial, quedó abolida la política de licencias, la cual fue considerada responsable en gran parte de la ineficiencia de la industria india, con la excepción de siete sectores considerados sensibles por cuestiones de

[73] Manmohan Sing, quien posteriormente se convirtió en primer ministro de India por dos períodos, es considerado el principal arquitecto de este proceso de reformas económicas.

seguridad nacional, medioambientales o de salud[74]. Por otra parte, ciertas actividades que hasta ese momento habían sido reservadas de forma exclusiva al sector público, fueron habilitadas para las empresas privadas[75]. Por último, se buscó modernizar las pequeñas empresas, a fin de que fueran tecnológicamente avanzadas y competitivas, mediante un mejoramiento de las líneas de crédito.

Con respecto al sector financiero, se realizó la desregulación del sector bancario así como también reformas impositivas con el objeto de eliminar una serie de impuestos al comercio exterior. Asimismo, se fomentó la informatización de las tarifas.

Las disposiciones adoptadas durante la primera etapa implicaron una radical transición y, en general, fueron consideradas exitosas (Shovon Ray, 2006: 76). De 1991 a 1996, la economía se expandió a un ritmo medio del 5,5 % con una ulterior aceleración que alcanzó el 7% en 1996. Además, la inflación fue controlada y la deuda externa se tornó manejable (D'Orazi, 2003: 321-322). Pese a esto, los avances en relación a una reforma agrícola y a proyectos de infraestructura se estimaron muy limitados debido a que el gobierno prefirió un avance más cauto y gradual dada la complejidad de dichos sectores.

La **segunda fase de reformas** comenzó en 1997 y se extiende hasta la actualidad. En la misma se ha buscado tanto profundizar las medidas ya establecidas como iniciar nuevas.

Desde mediados de la década del noventa, el proceso de reformas mostró signos de desaceleración tanto por factores externos (crisis asiática[76]) como internos (ciclón Orissa, conflicto de Kargil[77]) Además, los frecuentes cambios de gobierno durante el período 1996-1999[78] socavaron la capacidad del poder

---

[74] Los siete sectores eran: bebidas alcohólicas, cigarrillos, azúcar, electrónicos, defensa y aeroespacial, químicos nocivos para la salud y productos farmacéuticos (Shovon Ray, 2006: 74).

[75] Cabe mencionar que seis industrias consideradas claves (armas y municiones, energía atómica, derivados del petróleo, aceites atómicos y transporte ferroviario) continuaron reservadas para el sector público de manera exclusiva (Shovon Ray, 2006: 74).

[76] Crisis financiera que en 1997 se originó en Indonesia, Corea del Sur y Tailandia generando fuertes repercusiones en la economía mundial.

[77] El conflicto de Kargil refiere al enfrentamiento armado entre India y Pakistán que tomó lugar en el distrito de Kargil en la región de Cachemira entre mayo y julio de 1999.

[78] En esta etapa se sucedieron dos experiencias cortas de gobierno pertenecientes al Frente Unido (una coalición de partidos): **Deve Gowda** (1996-1997) y **I. K.Gujral** (1996-1997). Ambas figuras pertenecían al Janata Dal Party. Posteriormente, la asunción de **A. B. Vajpayee** (1996-1998), perteneciente al Bharatya Janata Party implicó, por primera vez en India, la llegada de un gobierno de derecha nacionalista. Vajpayee fue quien finalmente logró superar la crisis política, continuando su gestión en el período 1998-2004. Es importante aclarar que todos los gobiernos

ejecutivo para proseguir el proceso. No obstante, hacia fines de la década del noventa, el gobierno de A. B. Vajpayee (1996-2004) logró estabilizar la situación política del país y, en consecuencia, se retomaron las reformas económicas.

A partir de allí, se realizaron modificaciones fiscales tales como la eliminación de subsidios a ciertos productos derivados del petróleo y reformas financieras como la apertura del sector de seguros a la participación privada. En cuanto al sector externo, se profundizó la política de atracción de inversiones extranjeras directas y en 1999, se creó The Foreign Investment Implementation Authority (FIIA) que actúa como intermediario entre los inversores y la administración pública.

En 2004, el gobierno de Manmohan Singh anunció la **"Política Nacional de Comercio Exterior" para el período 2004-2009**, cuyos dos principales objetivos eran: - duplicar los intercambios comerciales internacionales para los próximos cinco años, poniendo especial atención en sectores como joyas, software y fármacos, y - utilizar la expansión comercial como un instrumento efectivo para el logro del crecimiento económico y para la generación de empleo.

En el año 2008, Kamalnath, ministro de Comercio e Industria, expresó: "I am pleased to say that our achievements have exceeded our targets. Not only have we fulfilled our performance in full measure, but we have gone beyond – and done it in just four years, instead of five". En efecto, mientras que en el 2004 las exportaciones habían representado US$ 63.000 millones, para el 2008 dicho número ascendió a los US$ 155.000 millones. En cuanto al empleo, la expansión de las actividades comerciales implicó la creación de 136.000 nuevos puestos de trabajo (Foreign Trade Policy for 2004-2009, 01/04/2008:7).

En agosto de 2009, en el marco de la crisis financiera del Norte[79], el actual gobierno de Manmohan Singh anunció la **"Política Nacional de Comercio**

---

mencionados, independientemente de su orientación política, apoyaron la continuación del proceso de reformas económicas.

[79] La crisis financiera internacional de 2008 se originó con el colapso de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos a mediados de 2007 en la llamada "crisis de las hipotecas subprime". Un subprime es una modalidad crediticia del mercado financiero de Estados Unidos que se caracteriza por tener un nivel de riesgo de impago superior a la media del resto de créditos. En un contexto de bajos tipos de interés e inversores ávidos por alcanzar mayores rentabilidades, este producto se extendió rápidamente y en poco tiempo generó altos niveles de morosidad.
Las repercusiones de la crisis hipotecaria comenzaron a manifestarse gravemente desde inicios del 2008 contagiando, en primer término, al sistema financiero estadounidense y luego al internacional. Finalmente, la situación se tradujo en una crisis económica que ha afectado principalmente a las economías del Norte.

**Exterior" para el período 2009-2014.** Frente a la caída de las exportaciones desde agosto de 2008, como consecuencia de la mencionada crisis, una de las primeras metas establecidas por el nuevo programa radicó en concentrar los esfuerzos para revertir dicha tendencia. Este objetivo se consiguió a fines de 2009 cuando las exportaciones alcanzaron los US$ 178.660 millones (Foreign Trade Policy for 2009-2014, 27/08/2009:5).

Por otra parte, la política comercial vigente se propone diversificar los mercados incorporando destinos no tradicionales de América Latina, África y Asia así como también emprender una tarea de simplificación de los procedimientos administrativos a fin de reducir los costos de transacción. Además, el gobierno ha fomentado la internacionalización de las empresas nacionales. Las compañías privadas indias mundialmente competitivas representan un número más elevado que, por ejemplo, las empresas chinas (de propiedad china y enteramente gestionadas desde China). Esta realidad, beneficia a la India en desmedro de su vecino puesto que los beneficios generados por las empresas extranjeras se retiran del país, "en vez de ser reinvertidos localmente, mientras que la etiqueta "made in India" (fabricado en la India) puede traducirse cada vez más por "made by India" (fabricado por una empresa india)" (Peters, 2010: 128).

Como se dijo anteriormente, reforma agraria e infraestructura constituyen los dos grandes temas pendientes de la agenda económica india. Con respecto a la agricultura, la situación se explica en gran medida por la resistencia de importantes grupos de intereses[80]. Asimismo, la fuerte incidencia de las cuestiones climáticas en las actividades agrícolas, por la excesiva dependencia de las lluvias monzónicas, ha sido enfrentada a través de una serie de políticas que buscan mitigar estos riesgos: esquemas de seguros, diseño de agencias rurales de crédito, revisión de los bancos cooperativos para incrementar su eficiencia, entre otras medidas.

En cuanto a la infraestructura**,** resulta ineludible tanto su desarrollo como su modernización. Las áreas más necesitadas de atención son la energía eléctrica y

[80] Los grupos de intereses involucrados en el tema agrario es una cuestión que es retomada en el capítulo 7, vinculado a las negociaciones agrícolas desarrolladas en la OMC

el transporte. Los cortes eléctricos son un problema material y un impedimento muy importante para el crecimiento económico del país (Sanjay, 2010:136).

El transporte (carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos) es otro sector que precisa de una fuerte inversión. Históricamente, el sistema de transporte indio ha sido ciertamente nefasto. Sólo el 58% del total de las carreteras están asfaltadas. El obsoleto sistema de redes ferroviarias dificulta tanto el transporte de mercancías como el de pasajeros. Las condiciones en puertos y aeropuertos también son insatisfactorias (Sanjay, 2010: 144).

Frente a esta adversa realidad, el gobierno de India ha emprendido ambiciosos proyectos de infraestructura vial tales como el Golden Quadrilateral -que tiene por objeto conectar las cuatro ciudades más importantes del país: Delhi, Mumbai, Chennai y Kolkatta, abarcando 5.846 km-; y los North-South and East-West Corridors -que comprenden 7.142 km y aspiran a vincular los lugares más extremos de la nación, de Norte a Sur y de Este a Oeste-[81] (Ministry of Road Transport and Highways of India, Annual Report 2008-2009, 2009).

Si bien las autopistas nacionales constituyen sólo el 2% del sistema de rutas, por las mismas circula el 40% del tránsito total. Paralelamente, la explosión del mercado automotor acontecida en los últimos años (con un crecimiento en promedio del 10% anual) torna imperativo el accionar gubernamental en esta materia. Con este cometido, "national highways registered an increase of 14.744 km (from 52.010 km en 2000 to 66.754 km in March 2008). However, the largest increase of 629.353 km was in case of rural roads" (Ministry of Road Transport and Highways of India, Annual Report 2008-2009, 2009).

Paralelamente, el gobierno indio ha emprendido, apoyado por la iniciativa privada, la modernización de los principales puertos (Ennore, Marmagao, Turicorin) y aeropuertos (Mumbai, Delhi). En relación a estos últimos, se añade la construcción de nuevos aeropuertos en Hyderabad y Bangalore. Por último, cabe mencionar que el transporte ferroviario constituye el sector menos modernizado.

[81] El corredor Norte-Sur se extiende desde Srinagar en el Norte hasta Kanyakumari en el Sur, mientras que el Este-Oeste recorre de Silchar a Porbandar.

### 2.2.2 Brasil: la puesta en marcha del monetarismo desarrollista

Desde la década de 1930[82] hasta fines de la década de 1980, Brasil adoptó un modelo económico de sustitución de importaciones por medio del cual se buscó implementar un proyecto de desarrollo nacional basado en un proceso de industrialización. Comenzando con los textiles se fue entonces instalando gradualmente un vasto campo de industrias ligeras y pesadas.

Desde 1950 se agregó a dicho proceso la conformación de un pensamiento desarrollista[83] que permeó los gobiernos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros, João Goulart y Ernesto Geisel[84].

---

[82] En términos de Helio Jaguaribe, la Gran Depresión motivó una reducción tan drástica del precio y del volumen de las importaciones de los países industrializados que ninguna economía basada en la exportación del café pudo soportar, sin profundos cambios, el impacto de una crisis semejante. Pese a que la Revolución de 1930 no logró formular ni concretar un modelo alternativo para el desarrollo democrático brasileño, sirvió para romper las viejas estructuras y tradiciones desencadenando un proceso de profundos e irreversibles cambios. Políticamente, la revolución creó un gobierno que dejó de ser el comité ejecutivo de los propietarios de plantaciones y exportadores de café y pasó a depender principalmente del apoyo de la burocracia civil y militar, fuertemente acrecentada frente a la necesidad de proporcionar empleos a la clase media. Se crearon así las condiciones para una industrialización nacional a partir de un espontáneo proceso de sustitución de importaciones. Dicho proceso trajo como consecuencia el surgimiento de dos nuevos grupos sociales: los industriales y el proletariado. Ambas clases tenían como propósito modernizar la estructura semicolonial y para ello requerían transformar la sociedad semifeudal en una democracia de orientación desarrollista (Jaguaribe, 1987: 227-229).

[83] El pensamiento desarrollista se desplegó fundamentalmente en el seno de la CEPAL abarcando los trabajos teóricos de Raúl Prebisch, Celso Furtado, Theotonio Dos Santos, Rui Mauro Marini, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, entre otros (Cervo, 2008: 73).

[84] El gobierno de **Vargas** (1951-1954) intentó implementar una estrategia nacionalista que consistió en apoyar a Estados Unidos en el plano político-estratégico a cambio de ayuda para el desarrollo económico brasileño. Dicha estrategia permitió fortalecer el gobierno a nivel interno al alcanzar el respaldo de diferentes fuerzas políticas. Cabe aclarar que este proyecto sufrió un serio retroceso durante la gestión de **Café Filho** (1954-1955) quien reemplazó el modelo desarrollista por un liberalismo caracterizado por una apertura económica absoluta al capitalismo internacional junto con un alineamiento automático a la diplomacia norteamericana.

Años más tarde, con la ascensión de **Kubitschek** (1956-1961) se retomó el proyecto de industrialización con énfasis en el sector de bienes de consumo durables destinados a las clases media y alta. Esta política fue posible, entre otros factores, por el retorno de Europa Occidental al escenario económico internacional lo cual viabilizó alternativas comerciales y financieras para Brasil, sin que ello significase una confrontación con Washington (Visentini, 1994: 26-27).

A continuación, el breve gobierno de **Jânio Quadros** (1961) prosiguió, pese a su postura conservadora, con el modelo nacionalista. En el marco de la "Política Exterior Independiente" (PEI), dicho gobierno buscó la ampliación del mercado externo para los productos primarios y manufacturados brasileños a través de la reducción tarifaria en el ámbito latinoamericano y la intensificación de las relaciones comerciales con todos los países, inclusive los socialistas (Visentini, 1994: 28). Durante la presidencia de **João Goulart** (1961-1964) y, bajo el liderazgo de San Tiago Dantas (entonces ministro de Finanzas) y de Celso Furtado (ministro de Planeamiento), se llevó adelante "el intento más consciente y deliberado de ejecución del modelo nacional laborista conocido en Brasil", esto es, un programa de fuerte intervención estatal, reforma agraria y alianza empresario-sindical. Este intento, sin embargo, apenas llegó más allá de la formulación básica de sus medidas (Jaguaribe, 1987: 236).

No obstante, los principales postulados de la PEI fueron retomados a mediados de los años setenta, por el llamado "Pragmatismo Responsable". El gobierno de **Ernesto Geisel** (1974-1979) buscó el

Desde la perspectiva de Cervo, este paradigma desarrollista puede ser dividido en tres fases sucesivas. Una primera etapa de implantación de la gran industria asociada a los emprendimientos extranjeros (1950-1960); una segunda fase de conformación de una industria de base a partir de iniciativas estatales (1970) y, por último, un período de innovación tecnológica (1980 en adelante) en algunos sectores de punta a partir de esfuerzos tanto públicos como privados (Cervo, 2008: 75).

En relación a esta última fase Villares sostiene que, a partir de los años ochenta, Brasil consolidó un nuevo patrón competitivo por el cual los emprendimientos se especializaron en ciertos segmentos específicos de la cadena productiva. Asimismo, gracias a un vasto mercado interno, el país ingresó a esta nueva década "with a more integrated and competitive productive structure than, for instance, Chile or Argentina, whose small markets rendered inviable some of the links in the productive chain or, at the most, allowed for the participation for only one or two competitors" (Villares, 2006: 25). Esta compleja estructura productiva dio lugar a un intenso proceso de urbanización que implicó una dilatación de las ciudades, particularmente de aquellas en las cuales se concentraron las actividades industriales[85]. En suma, para fines de los años setenta Brasil había logrado un rápido crecimiento convirtiéndose en la novena economía mundial, sólo por detrás de los países del G-7 y de la Unión Soviética (Viola, 2005: 15).

No obstante, para mediados de la década de 1980 Brasil pasó a ser, junto con Argentina y México, uno de los tres países más endeudados de América Latina lo cual transformó al país en un exportador de capitales[86]. Los serios problemas de la balanza de pagos intentaron subsanarse a través de un ajuste de los flujos comerciales externos, esto es, mediante un aumento de las exportaciones y una disminución de las importaciones con el objeto de alcanzar una balanza

---

fortalecimiento económico nacional pero, a diferencia de los gobiernos democráticos, este proyecto partió de premisas de carácter conservador y excluyente (Visentini, 1994: 35).

[85] Para inicios de los años ochenta, la urbanización del país alcanzaba el 68%. Como se mencionó en apartados anteriores, actualmente el 85% de la población brasileña habita en áreas urbanas.

[86] Cabe recordar las facilidades de crédito que se presentaron para los países en desarrollo, a fines de la década del setenta, debido al exceso de liquidez que había en el sistema financiero internacional como consecuencia de los petrodólares. Posteriormente, la caída de los precios internacionales de las materias primas junto al incremento de las tasas de interés desencadenó un proceso de endeudamiento que afectó duramente al ámbito latinoamericano.

comercial superavitaria. Cabe señalar que el crecimiento de los ingresos vía exportaciones en Brasil se logró en parte mediante subvenciones abiertas o encubiertas para los exportadores, contribuyendo con ello al aumento del déficit público, generador de inflación (Pérez Sánchez, 1995). En este sentido, Belluzzo y Almeida afirman que "the economy does not explode in a hyperinflation disaster, but it starts to rotten in rentism and in the indexation habit" (Belluzzo y Almeida, 2002).

Desde la perspectiva de Villares las medidas económicas adoptadas, tendientes a generar un balance comercial positivo, se concentraron en la producción de ciertos segmentos que no eran viables desde el punto de vista económico, tecnológico o financiero. Por consiguiente, Brasil sufrió una pérdida de competitividad y un deterioro en cuanto a la imagen de sus productos en términos de precio y calidad (Villares, 2006: 34). Por tanto, la combinación de estancamiento económico, inflación y vulnerabilidad externa convirtió a los años ochenta en una década perdida para Brasil, al igual que para el resto de los países latinoamericanos.

Para principios de la década del noventa, con el fin de la Guerra Fría y el triunfo de un nuevo ideario neoliberal, se diagnosticó el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. En este contexto, los países latinoamericanos comenzaron un proceso de importantes reformas macroeconómicas e institucionales sustituyendo la tradicional visión desarrollista por un enfoque monetarista[87].

En Brasil, el **Plan Collor** de 1990 combinó la liberalización fiscal y comercial con medidas anti-inflacionarias. Posteriormente, el **Plan Real** de 1993-94 no fue sólo un plan de estabilización económica sino que constituyó un

[87] Bouzas y French Davis señalan que "así como se atribuye a la CEPAL y a un conjunto de economistas el haber desempeñado un papel clave en la difusión del paradigma de la industrialización sustituta, lo propio puede afirmarse con relación a una vasta cohorte de economistas profesionales entrenados en universidades norteamericanas". Entre ellos, los autores mencionan a la llamada "Escuela de Chicago", donde se formaron aquellos economistas que proponían el enfoque monetario del balance de pagos como la herramienta analítica más importante para orientar la política monetaria y externa de un país. Estos profesionales adquirieron fama internacional durante las décadas del setenta y ochenta a través del patrocinio de las reformas económicas que se llevaron adelante en Chile. Asimismo, los autores destacan, durante la década del noventa, la emergencia de una nueva tecnocracia, mayoritariamente entrenada en Cambridge (Massachussets), la cual alcanzó posiciones de influencia pública (creando think tanks, ocupando puestos en universidades y en los gobiernos nacionales) en un gran número de países latinoamericanos (Bouzas y French Davis, 2005: 53).

programa que implicó profundos cambios en la economía y la sociedad brasileña. En este sentido, es posible identificar rasgos comunes con otras experiencias de estabilización de precios y reformas institucionales en la región, en las que se recurrió al control del tipo de cambio y a una mayor apertura externa para controlar la inflación. Estos rasgos se refieren a "la valorización real de la moneda nacional, a una variación de precios relativos adversa a los bienes y favorable a los servicios, a la fuerte entrada de capitales externos, así como al rápido crecimiento de las importaciones, del crédito interno y del consumo privado" (Sáinz y Calcagno, 1999: 7). Además se produjo, durante los primeros años, una recuperación de la inversión orientada principalmente a la modernización de las empresas del país, por medio de un proceso de privatizaciones[88].

No obstante, el caso brasileño presenta particularidades significativas. Sáinz y Calcagno reconocen cinco características distintivas. En primer lugar, remarcan que se trata de una economía de magnitud continental, con una estructura de oferta sumamente diversificada y con una apertura comercial significativamente menor que la del resto de los países latinoamericanos. En segundo lugar, destacan que los ajustes de balanza de pago se hicieron, sobre todo, con incrementos y reducciones de las exportaciones antes que de las importaciones. Asimismo, la reestructuración del sistema bancario se realizó durante las primeras etapas del proceso de reforma y no, como en muchos otros casos, con motivo de una crisis de balanza de pagos. Una tercera característica que diferencia el caso brasileño es que, al menos hasta 1996, el efecto social del plan de estabilización fue positivo especialmente en términos de reducción de la pobreza. En cuarto lugar, la política fiscal de los años noventa aumentó las transferencias al sector pasivo (principalmente jubilaciones y pensiones) en porcentajes apreciables. Una quinta diferencia es la magnitud relativa de la deuda pública doméstica en relación a la externa, lo que se originó en un intenso financiamiento interno de la reestructuración bancaria y de los déficits operativos federales y estaduales (Sáinz y Calcagno, 1999: 10).

---

[88] El proceso de privatización de empresas comenzó durante la gestión de Collor de Melo (1990-1992), quien realizó la venta de 33 compañías estatales. Posteriormente, durante el primer gobierno de Cardoso (1995-1998), se privatizaron 80 empresas más, incluyendo en este caso algunos sectores estratégicos tales como energía eléctrica, comunicaciones y gas, entre otros (Villares, 2006: 37).

El período 1994-1995 resultó, en principio, exitoso: se aceleró el crecimiento económico y se resistió con éxito los efectos de la crisis mexicana de 1994. A partir de 1996, no obstante, comenzaron a aparecer los primeros síntomas de dificultades y se empezó a cuestionar la capacidad de crecer con un esquema que privilegiaba la mantención del tipo de cambio como instrumento para la estabilidad de precios. La situación se complicó definitivamente con el desenlace de la crisis financiera rusa en 1997 y finalizó con la devaluación de la moneda brasileña en enero de 1999.

A la hora de analizar toda esta etapa, Sáinz y Calcagno estiman que "la mantención de la política económica y la acentuación del uso de la política monetaria terminaron por frenar los cambios de fondo de la economía real, acentuando los desequilibrios externos e impidiendo la reducción de la deuda pública pese a contar con los recursos de las privatizaciones". Dicha situación desembocó "en el estancamiento económico y en un mayor desempleo abierto" (Sáinz y Calcagno, 1999: 79).

Carneiro por su parte considera que, desde el punto de vista de la estructura productiva, la economía brasileña sufrió una desindustrialización puesto que los emprendimientos se concentraron en los eslabones iniciales de la cadena productiva ("commodities"), en los cuales se poseen ventajas comparativas y, como es sabido, dichos sectores poseen un bajo valor agregado, tienen un crecimiento limitado de demanda y se encuentran expuestos en mayor medida a las fluctuaciones del mercado internacional (Carneiro, 2002).

En palabras de Cervo, la experiencia neoliberal en Brasil, irónicamente, en lugar de resolver el déficit en las cuentas nacionales como se proponía, terminó agravándolo; "Sem projeto de desenvolvimento e sem recursos, a era Cardoso, provocou a estagnaçao da economia brasileira e interrompeu un ciclo de sessenta anos de desenvolvimento" (Cervo, 2008: 81). No obstante, el analista brasileño cree que la apertura comercial, y la consiguiente inundación del país con productos extranjeros, tuvo un resultado positivo sobre la industria nacional la cual se vio obligada a modernizar sus plantas y sus métodos elevando la productividad de la economía brasileña. Este efecto positivo, a diferencia de lo ocurrido en los restantes países sudamericanos, se explica por el grado de presión que los empresarios, obreros industriales, agricultores y comerciantes ejercieron sobre el gobierno nacional, graduando tanto el ritmo como la dimensión de la

apertura en función de la capacidad de adaptación de los distintos segmentos económicos (Cervo, 2008: 82).

De este modo, el gobierno de Cardoso implantó un liberalismo poco ortodoxo, polarizado entre una vertiente neoliberal, predominante en la gestión macroeconómica, y otra liberal-desarrollista, responsable de que se aprobasen medidas destinadas a reducir el impacto de la política macroeconómica sobre el sistema productivo (Sallum, 2008: 158).

La llegada de Lula da Silva a la presidencia de Brasil en 2003 acentuó este eclecticismo económico, dando lugar a una etapa basada en un **monetarismo desarrollista.** En efecto, el equipo económico del gobierno nacional[89] combinó una política monetaria restrictiva (basada en un real sobrevaluado a fin de mantener la estabilidad) con un despliegue de inversiones estatales expansivas desarrolladas desde el ministerio de Planificación. Asimismo, se implementaron una serie de políticas que permitieron extender la cobertura social a los sectores más pobres posibilitando el ascenso de la clase media baja[90] (Romero, 2010).

El mantenimiento de las premisas básicas de la política económica del gobierno de Cardoso tranquilizó a los empresarios e inversores (nacionales y extranjeros) ya que se demostró que no existiría una transformación profunda de las reglas económicas del país. De este modo, se otorgó prioridad al sistema de metas de inflación y al régimen de cambio fluctuante, junto con el ajuste fiscal para sostener el superávit primario y el respeto de los contratos.

Pero además el gobierno de Lula interrumpió el proceso de privatizaciones y, con ello, evitó la reacción crítica de las corrientes de izquierda. En contrapartida, la nueva administración propuso la figura de "asociación" como mecanismo de articulación entre el sector público y las empresas privadas. En el año 2004, el Congreso brasileño aprobó una ley que regula las asociaciones público-privadas para obras de infraestructura. En este marco, "el Estado define qué hacer, conservando el papel dirigente, y realiza parte de las inversiones. Una vez finalizada la obra, las empresas privadas se convierten en explotadoras de los

---

[89] El equipo económico estuvo conformado por, en primer lugar, Antonio Palocci y desde el 2003 Guido Mantega como ministros de Economía y Henrique Meirelles como presidente del Banco Central.

[90] Este tema es retomado en apartados posteriores.

servicios (caminos, ferrocarriles, metro) con una rentabilidad mínima garantizada por un fondo público (Sallum, 2008: 162).

Siguiendo esta política focalizada en las inversiones, sobre todo en infraestructura, en enero de 2007 el gobierno de Lula lanzó el **Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC)**[91]. La PAC fue un programa de inversiones muy difundido discursivamente pero muy limitado en la práctica. Además, muchas de las inversiones que lo conformaban ya habían sido previstas con anterioridad. No obstante y, en función de la aplicación de las políticas económicas mencionadas, Brasil recuperó el crecimiento en un nivel modesto pero aparentemente sustentable, en torno a un 4% anual (Sallum, 2008: 163).

Por otra parte, se procuró mejorar la capacidad de competencia de las empresas brasileñas en relación con las multinacionales que operan en el país, además de alentar a las compañías nacionales para que se expandan al exterior. En este sentido, el ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior del gobierno de Lula, Miguel Jorge, aseguró en 2008 que el gobierno estaba fuertemente interesado en acompañar el proceso de internacionalización de las empresas brasileñas. Desde su perspectiva, este nivel de internacionalización aún es bajo (entre el 2002 y el 2006, representó el 0,4 % del total mundial) si se lo compara con los países asiáticos. En contrapartida, el ministro reconoció las dificultades del gobierno para atender una de las principales demandas de los empresarios, esto es, la realización de acuerdos sobre doble tributación con países como Estados Unidos, para evitar la sobrecarga de impuestos para aquellas compañías que actúan en más de un país (Pesquisa Sobeet/Valor, 2008: 66).

Por otra parte, resulta de gran importancia considerar la repercusión de la crisis financiera internacional iniciada en el 2008. En un informe publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se indica que la disciplina fiscal y ortodoxia monetaria brasileña, así como las reservas de divisas sin precedentes de 190.000 millones de dólares amortiguaron el golpe de

---

[91] Las actividades contempladas en el PAC se agrupaban en 5 áreas que iban desde la inversión en infraestructura, logística, energética, social y urbana, el incremento del crédito, la mejora de las condiciones de inversión para estimular el uso de recursos privados, la disminución selectiva de impuestos y el perfeccionamiento de la estructura tributaria a las políticas fiscales de largo plazo dedicadas a dar consistencia macroeconómica y sostenibilidad al conjunto de las medidas (Ayllón Pino, 13/09/2007)

las fugas de capitales (Robinson, 2009). La expansión del mercado interno, la adopción de políticas anticíclicas y la política de diversificación de socios comerciales contribuyeron a atenuar los efectos de la crisis (Amorim, 2010: 219). En suma, si bien la crisis del Norte detuvo el crecimiento económico nacional, "el país tuvo capacidad de resistir. No consiguió avanzar, pero tuvo la capacidad de no retroceder" (Equipo de la Fundación Getulio Vargas en Diario del Pueblo en español, 11/02/2010).

Hacia fines de su segundo mandato en 2010, el presidente Lula dio a conocer el **segundo Programa Acelerado de Crecimiento (PAC)** a partir del cual se proyectó un crecimiento de la economía brasileña en torno a un 5% anual. En el marco de este segundo plan deben incluirse las inversiones que se realizarán en ocasión de la Copa Mundial de fútbol 2014 (que involucrará a doce ciudades brasileñas) y de los Juegos Olímpicos 2016 en Rio de Janeiro. El gobierno de este último estado prevé que las inversiones de 2010-2016 alcanzarán los US$ 50.000 millones en infraestructura, construcción, transporte, seguridad pública, educación y capacitación, entre otros. La inversión estimada específicamente en infraestructura para Rio de Janeiro alcanza los US$ 15.000 millones boletín de la SCA, 2010)[92].

### 2.2.3 Sudáfrica: la búsqueda de la reinserción económica internacional post apartheid

Luego de la Segunda Guerra Mundial, Sudáfrica se insertó en el sistema de comercio internacional como un país productor de materias primas en el cual la minería tenía un papel preponderante. Al igual que en el caso brasileño, el gobierno sudafricano implementó a mediados de la década del sesenta un modelo por sustitución de importaciones. Sin embargo, el sistema de apartheid[93]

---

[92] Los principales proyectos son la modernización y ampliación de las dos terminales del aeropuerto internacional, la ampliación de la autopista y la construcción de "carriles olímpicos". El puerto será objeto de revitalización para incluir una nueva área con 30.000 $m^2$ para esparcimiento (con bares, restaurantes, un anfiteatro, un espacio de usos múltiples y estacionamiento) y un puerto de dragado. De igual manera, se prevé la construcción de dos nuevas líneas de metro, la creación de un Bus Rapid Transit (BRT), proyectos de vivienda (incluida la vivienda de bajos ingresos) y tareas de saneamiento hídrico (boletín de la SCA, 2010).

[93] El sistema de apartheid como política de segregación racial -que venía siendo aplicado informalmente por los ingleses en Sudáfrica- fue legalizado con el acceso al gobierno del National Party a partir de 1948.

imperante en el país otorgó a este proceso económico ciertas características particulares[94].

Desde los años sesenta, el gobierno blanco lanzó importantes proyectos de industria pesada (aluminio, acero y químicos, entre otros) y realizó significativas inversiones en infraestructura para servicios públicos tales como rutas, trenes y telecomunicaciones. Este conjunto de políticas, propias de un modelo sustitutivo, se vieron reforzadas por consideraciones políticas en función de la necesidad de garantizar la autonomía del país en sectores estratégicos, en vistas al creciente aislamiento internacional que gradualmente sufría el país producto del régimen de segregación racial[95] (Le Pere, 2006: 259).

Es importante señalar que la crisis petrolera de 1973 tuvo un efecto poco significativo en el caso de Sudáfrica ya que el impacto negativo se vio compensado por el aumento de los precios de los productos primarios exportables. Dicho incremento benefició especialmente al oro sudafricano tras el abandono internacional del patrón cambiario dólar-oro[96]

No obstante, el crecimiento alcanzado por el país comenzó a deteriorarse a mediados de la década del setenta y se profundizó en los años ochenta, por una combinación de factores internos y externos (económicos y políticos). Desde un punto de vista estrictamente económico, la balanza comercial se tornó crecientemente negativa mientras que la caída del precio internacional del oro erosionó la rentabilidad de la minería y redujo las divisas públicas sudafricanas. Además, la existencia de un mercado doméstico pequeño sumado al hecho de que los bienes de consumo sólo eran accesibles para la minoría blanca, constituyó un claro límite para el desarrollo de este modelo económico.

---

[94] Como en otras experiencias, este modelo contribuyó al establecimiento de una industria de base mediante la restricción del acceso a los productos importados con el objeto de proteger la producción local. La abundancia de recursos agrícolas y minerales y el bajo costo de la energía interna constituyeron las principales ventajas comparativas del país. Esta situación "has differentiated South Africa from most of the countries which pursued comparable or similar policies and who rather wanted to take advantage of their low wage costs inicially to expand the production and export of labour intensive products" (Le Pere, 2006: 258). En este sentido, el sector minero, base de la economía sudafricana, registró un importante crecimiento durante esta década. La producción de oro, especialmente, gozó desde 1933 de un precio estable como consecuencia del régimen cambiario internacional fijo.

[95] En este sentido, la creación de la compañía Sasol resulta ejemplificador puesto que la misma se especializó en la producción de petróleo y de productos químicos a partir del carbón, alcanzando una relevante expansión en los años setenta.

[96] En 1981, el oro representaba el 51% del total de las exportaciones sudafricanas (Le Pere, 2006: 261).

Entre los factores de índole política es posible mencionar los acontecimientos ocurridos en Soweto en 1976[97] los cuales provocaron una declinación en los niveles de inversión. Dicha situación se debió a la pérdida de confianza del sector privado sobre la evolución de la economía nacional en un contexto de profunda inestabilidad política y, por consiguiente, se produjo una inevitable fuga de capitales al extranjero (Le Pere, 2006: 263).

Asimismo, el gobierno nacional afrontó serias dificultades presupuestarias, a raíz de los incesantes incrementos de los gastos en seguridad nacional que el apartheid exigía, lo cual obligó a reducir las inversiones públicas. En otros términos, para poder funcionar el sistema requería de una extensa y costosa administración que implicaba una burocracia específica para cada grupo étnico. Al respecto, Lipton sostiene que "the political cost of apartheid was also linked to the lunacy of shifting millions of black people to ethnic homelands, to infrastructure and construction investments, and to fiscal measures to attract businesses to create employment and settle populations in the homelands" (Lipton, 1986 en Le Pere, 2006: 263).

En cuanto a los factores externos, se destacan las independencias de Angola, Mozambique y Zimbabwe[98] las cuales desencadenaron nuevos incrementos en el presupuesto militar sudafricano. A su vez, la imposición de sanciones financieras y comerciales internacionales a Sudáfrica -en señal de repudio a la política del apartheid- agravó aún más su situación económica. En efecto, el embargo comercial realizado por Estados Unidos en 1986 constituyó uno de los más significativos pues obligó a las compañías norteamericanas a retirar sus inversiones de Sudáfrica.

Consecuentemente, el gobierno de Pieter Willem Botha (1984-1989) declaró en 1985 una moratoria de pagos de su deuda externa[99]. Al mismo tiempo,

---

[97] El 16 de junio de 1976, surge la oposición simbólica de los estudiantes negros a la opresión blanca, negándose a asistir a las clases dictadas en afrikáner (lengua de la minoría blanca boer). Esta situación dio origen a una revuelta que se prolongó por semanas y que se extendió a todo el país. Como consecuencia de los enfrentamientos con la policía, fallecieron más de 500 estudiantes.

[98] En 1975, Angola y Mozambique lograron la independencia de Portugal. Posteriormente, en 1980 se produce la independencia de Zimbabwe.

[99] Cabe aclarar que, a diferencia del caso de América Latina, donde la deuda es con la banca privada internacional, en el continente africano la deuda fue contraída principalmente con instituciones multilaterales o con los gobiernos de diferentes países del Norte. Si bien estos compromisos eran de gran relevancia para los propios estados de África, su volumen total fue

el país ingresó en una profunda recesión económica que se extendió hasta el fin del sistema de apartheid. Dichas circunstancias conllevaron un replanteamiento general del modelo de desarrollo así como de la situación de economía de enclave basada en la producción minera, que históricamente caracterizó al país.

A partir de 1994, en el marco de un sistema político democrático, se produjo el levantamiento de las sanciones económicas que recaían sobre el país posibilitando su completa reinserción internacional, tanto a nivel de su participación en los organismos internacionales como en el ámbito de su economía. En este sentido, se produjo un aumento de las importaciones y la llegada de las primeras inversiones extranjeras.

En este marco, el gobierno de Mandela (1994-1999) adoptó el "**Reconstruction and Development Programme**" **(RDP),** un plan económico que buscaba el mejoramiento de la infraestructura y de los servicios sociales con el objeto de estimular el crecimiento nacional. El gobierno sudafricano partió de la premisa de que "this will lead to an increased output in all sectors of the economy, and by upgrading our infrastructure and human resource development we will also enhance export capacity. For this process to be effective, attention will be paid to those economic factors inhibiting growth and investment and placing obstacles in the way of private sector expansion" (White Paper on Reconstruction and Development, 15/11/1994). En este sentido, los objetivos planteados se manifestaron en consonancia con las medidas recomendadas por el ya mencionado Consenso de Washington, esto es, liberalización comercial, disciplina fiscal, privatizaciones y estabilidad cambiaria[100]. Sin embargo, la relevancia otorgada al mercado y al rol del sector privado fue acompañada por un énfasis sobre la importancia del Estado y del reforzamiento del sector público:

---

significativamente menor que el latinoamericano, y no suponía así una amenaza real para el sistema financiero internacional (Bidaurrazaga Aurre, Eduardo, 2002: 189).

[100] A principios de 1960, los flujos variables en la cuenta de capital sudafricana resultaron en un riguroso y generalizado control de cambio inicialmente en los residentes que después se extendió a los no residentes. De esta manera, se desarrolló un tipo de cambio paralelo, por fuera de los controles establecidos, que se conoció como "blocked rand" (rand bloqueado). Desde 1980, el blocked rand pasó a llamarse financial rand (rand financiero). Uno de los beneficios de este sistema de cambio dual fue impedir que las reservas del país fueran afectadas por capitales golondrinas. El financial rand variaba independientemente del commercial rand (rand de mercado), existiendo un descuento del primero en relación al segundo, que llegó hasta el 40% en 1992. Con la llegada al poder del gobierno del ANC y el plan de implementación de políticas de liberalización económica, en 1995 se decidió abolir el rand financiero unificando así el tipo de cambio (Farrell y Todani, 2004).

"the broad presumption was that when the market failed, as it so often did in South Africa, the estate would step in to both force capital to follow a long-term racional, non racial capitalist logic and to facilitate access to basic goods and services" (Bond, 1999: 118).

En el marco del mencionado programa fueron posibles algunos importantes avances. En materia habitacional los logros fueron sobresalientes proporcionando viviendas a seis millones de personas entre 1994 y 2003. Además, más del 70 % de la población accedió a suministro eléctrico y agua corriente (Mills, 2004: 83). De forma más gradual, también se mejoró en cuestiones vinculadas a salud y educación. Pese a ello, los objetivos perseguidos por el RDP fueron demasiado ambiciosos.

Si bien el RDP no fue oficialmente abandonado, en la práctica, fue reemplazado por el **"Growth Employment and Redistribution Strategy" (GEAR)**, un plan de 1996 de corte más neoliberal. Este nuevo programa subrayó el papel de la economía de mercado y relegó a un segundo plano el tema de la redistribución. Al mismo tiempo, el gobierno agudizó los controles fiscales y la liberalización comercial, inició el proceso de privatizaciones de empresas estatales así como también la flexibilización de la legislación laboral. Le Pere asegura que "rhetorically, attempts were made to align it with the socially progressive objectives of the RDP; however, the central pillars of the strategy were fashioned in accordance with standard neo-liberal shibboleths" (Le Pere, 2006: 275).

El GEAR no logró los resultados que se esperaban y las desigualdades sociales se profundizaron. La única meta que se alcanzó fue la de disminuir el déficit fiscal que pasó de un 5 % del PBI a un 3,1 % entre 1996 y 2001, lo cual se logró recortando la inversión pública y el gasto social. (Antentas, 2006)[101].

Por otra parte, con el objeto de continuar con la promoción de políticas tendientes a eliminar los efectos adversos del apartheid, el gobierno de Mandela estableció en 1998 la política de **Affirmative Action.** Dicha política implicó una discriminación positiva en favor de los sectores que habían sufrido la segregación racial, priorizándolos en la contratación de personal para cubrir puestos de trabajo en el ámbito de las administraciones del Estado y de las grandes compañías, tanto

[101] La cuestión social en Sudáfrica es retomada en apartados posteriores.

públicas como privadas. De este modo, el gobierno apuntó a afrontar los altos niveles de desempleo que imperaban en el país[102].

Con la llegada de Thabo Mbeki a la presidencia sudafricana (1999-2004) se mantuvieron las principales directrices de la política económica impulsadas durante la gestión de Mandela. Esta continuidad se manifestó en la titularidad de los ministerios económicos los cuales no reflejaron ninguna modificación: Trevor Manuel permaneció como ministro de Finanzas y Alec Erwin hizo lo propio como ministro de Industria y Comercio.

El nuevo gobierno buscó superar las históricas desigualdades sociales. No obstante, durante los primeros años del nuevo siglo, los avances fueron muy poco significativos. Además, la aceleración del proceso de privatizaciones a inicios del 2000 afectó a la industria nacional beneficiando a un sector muy restringido de la población y aumentando nuevamente los índices de desempleo.

Pese al levantamiento de los embargos y de los boicots internacionales, la economía sudafricana prácticamente no creció durante este período (1994-2000). Para 1999, el PBI se situaba en torno al 1,2 % anual. Finalmente en 2001, el gobierno realizó una importante devaluación del 55% del rand con respecto al dólar.

A partir del segundo mandato de Mbeki (2004-2008), el gobierno se concentró en la promoción de las iniciativas económicas nacionales (fundamentalmente en el acceso a la propiedad privada para los sectores de población negra) así como también en una expansión de la infraestructura pública.

El primer objetivo fue abordado desde el 2003 a través del **Black Economic Empowerment (BEE).** Este plan busca un cambio sustancial en la composición racial tanto de la posesión como del ámbito decisorio de las empresas privadas, nuevas y ya existentes. En este sentido, se ha estipulado un porcentaje de propiedad en manos de población negra en los sectores minero, financiero y otros rubros económicos básicos[103]. No obstante, los logros obtenidos han sido débiles. En efecto, según datos obtenidos por la consultora sudafricana Business Map, se observa que de un total de 450 organizaciones asentadas

---

[102] Las repercusiones sociales de estas medidas son retomadas en apartados posteriores.

[103] A modo de ejemplo, la Carta Minera ratificada en octubre de 2002, establece que aproximadamente un 26% de las minas del país deberían pasar a ser propiedad de empresas dirigidas por población negra en un plazo de diez años (Mills, 2004: 84).

actualmente en Johannesburg, sólo 30 pertenecen a propietarios de raza negra: "black people are sprinkled into visible but powerless positions" (Carroll, 2004). Por tanto, si bien se vislumbran ciertos avances, los cambios son aún moderados.

El segundo objetivo fue encarado por medio del **South African Expanded Public Works Programme (EPWP),** planteado para el período 2004-2014**.** En este marco, el gobierno se comprometió a asignar importantes sumas de dinero a fin de desarrollar un amplio programa de obras públicas que permita además mitigar los altos índices de desempleo existentes. De este modo, se planteó renovar la red viaria urbana y rural, desagües, pavimentación, tendidos ferroviarios, instalaciones portuarias y electrificación, entre otros (EPWP, 2011).

El énfasis en el mejoramiento de la infraestructura del país se vio además fuertemente impulsado por el actual gobierno de Jacob Zuma (2009- actual), dada la realización de la Copa Mundial de la FIFA en julio de 2010. La inversión realizada en materia de carreteras, extensión de los servicios de agua y electricidad, sistema de transporte[104], remodelación de aeropuertos y estadios alcanzó los 5.540 millones de euros. De acuerdo con el gobierno sudafricano, dicha inversión supuso la contratación de más de 695.000 trabajadores en la construcción. Es importante señalar, además, que estos emprendimientos permitieron moderar los efectos de la crisis financiera internacional de 2008 sobre la economía sudafricana (Cambra; 2010).

### 2.2.4 Tres economías emergentes

Al producirse la finalización de la Guerra Fría, el debate económico en torno al modelo estatal-socialista y al libre mercado-capitalista pasó a ser una cuestión carente de importancia. La relación entre liberalización económica, rol del Estado y crecimiento nacional, en cambio, se ha convertido en un asunto digno de reflexión.

En el análisis económico de los tres casos se advierte que, aún en los períodos de mayor auge neoliberal, el Estado mantuvo un rol preponderante lo

[104] El sistema de transporte público sudafricano constituía una de las principales dificultades del país. Teniendo en cuenta la realización del Mundial, el gobierno invirtió una importante suma de dinero para concretar el proyecto de un tren de alta velocidad que hoy en día une Pretoria con Johannesburg en 40 minutos, conocido como "Gautrain". Por otro lado, se creó un sistema de autobuses urbanos (Bus Rapid Transport, BRT) con tarifas accesibles y frecuencia adaptada para las horas pico.

cual otorgó a las políticas económicas desplegadas un alto grado de continuidad. En efecto, tanto en Brasil como en India y en Sudáfrica las transformaciones económicas iniciadas en la década del noventa se han mantenido independientemente de los cambios de gobierno nacional. En India, esta realidad representa "una garantía de que se ha formado un consenso sobre la nueva trayectoria económica colocándola al resguardo del peligro de ser asociada a un solo componente político y, por tanto, verse abandonada al primer cambio de gobierno" (D'Orazi, 2003: 322). La situación se replica en el caso brasileño en donde, en oposición a todos los pronósticos, la llegada al poder de un gobierno fuertemente vinculado a la retórica de izquierda no se tradujo en una modificación de las directrices económicas básicas. En cuanto a Sudáfrica, la persistencia del mismo partido político en el gobierno nacional (African National Congress -ANC) desde la culminación del régimen del apartheid, podría explicar esta continuidad. En este sentido, el ascenso de Jacob Zuma[105] demostraría diferencias políticas que no se trasladaron a cambios en el modelo económico.

Lo antedicho no implica negar las particularidades de cada caso. En este sentido, la influencia del Fondo Monetario Internacional fue notoriamente más aguda en Brasil y en Sudáfrica. En India, por el contrario, el liberalismo pregonado por el organismo mundial fue rechazado y calificado como "doctrinario". Además, "era recurrente la referencia al 'modelo brasileño' que, se decía, si hubiese sido adoptado por India habría producido un desarrollo elitista, sin reducir la pobreza y aumentando los muchos desequilibrios socioeconómicos de su realidad"[106] (D'Orazi, 2003: 320).

---

[105] El 14 de junio 2005, Jacob Zuma había sido destituido de su cargo como vicepresidente por el jefe de Estado, Thabo Mbeki, tras verse comprometido en un escándalo de corrupción relacionado con el cobro de comisiones a una empresa de defensa francesa. Tres años después, en septiembre de 2008, el Comité Ejecutivo Nacional del ANC -liderado desde 2007 por Zuma- aprobó una resolución por la cual "revocó" al presidente Mbeki en su cargo acusándolo de haber instigado políticamente contra Zuma, con la incriminación de los cargos de corrupción debido a sus aspiraciones en la carrera a la presidencia de la República. Cabe aclarar que días antes, el Alto Tribunal de Pietermaritzburg, que llevaba la causa de corrupción contra Zuma, dictó la anulación del proceso por defectos de forma e insinuó que la persecución judicial del ex-vicepresidente tenía como instigador al Ejecutivo de la nación. Finalmente, esta crisis política culminó con la asunción de un gobierno de transición encabezado por Kgalema Motlanthe, desde el 25 de septiembre de 2008 hasta el 6 de mayo de 2009, fecha en la cual el pueblo de Sudáfrica eligió como presidente a Jacob Zuma (CIDOB, 2005 y 2011).

[106] Como se explicitó en el marco teórico, el contexto geográfico en el cual se realiza esta investigación (Argentina) condiciona la perspectiva desde la cual se analiza este tema. La radical aplicación de políticas neoliberales en Argentina durante los años noventa, ha llevado a la mayoría de los analistas a considerar el caso brasileño como un ejemplo de moderación, en términos

Si bien los resultados fueron relativamente satisfactorios en algunos ámbitos como el del control de la inflación, las políticas macroeconómicas neoliberales implementadas en los años noventa se mostraron infructuosas con serias repercusiones negativas en la esfera social. Los tres casos bajo estudio corroboran esta afirmación.

Como se señaló anteriormente, la existencia de fuertes aparatos gubernamentales en India, Brasil y Sudáfrica aminoró muchos de los efectos adversos. No obstante, dichos intentos no fueron suficientes para afrontar los históricos problemas de desigualdad social que aquejan a estos tres países.

Frente al descrédito internacional que sufrieron las recetas neoliberales desde comienzos del nuevo siglo, los tres países concentraron sus esfuerzos en la generación de un crecimiento basado fundamentalmente en el desarrollo de una industria nacional fuerte y en la internacionalización de sus empresas, en tanto se otorgó menor atención a la atracción de inversiones extranjeras. Asimismo han realizado una fuerte apuesta a ambiciosos programas de infraestructura con participación tanto pública como privada. De esta manera, las economías de los miembros de IBSA tienen menores probabilidades de verse expuestas a los efectos adversos de los shocks externos.

Según datos del Banco Mundial del año 2009, se observa que el Producto Bruto Interno (PBI) alcanzó los US$ 1.377.264.718.251 en India, US$ 1.594.489.675.024 en Brasil y US$ 285.365.879.676 en Sudáfrica (Datos del Banco Mundial, 2009)[107]. Tomando como punto de partida el año 2003 (fecha de creación de IBSA), el crecimiento de India ha sido entre un 8 y un 9% anual, observándose como única excepción el año 2008 en el cual se verificó el nivel más bajo: 4,93%. En Brasil, los índices muestran signos más erráticos con un crecimiento de tan sólo 1,14 % en el 2003 llegando en los siguientes años a un pico del 6% en 2007 y volviendo a disminuir hasta un -0,64% en 2009. Sudáfrica, finalmente, manifestó un crecimiento de entre un 3 y un 5% anual (datos del Banco Mundial, 2009).

---

comparativos. Por ello, resulta llamativa la visión india según la cual el modelo económico neoliberal aplicado en Brasil era excesivamente drástico.

[107] Resulta significativo tener también en cuenta el PBI per capita de estos tres países, es decir, dividir el Producto Bruto Nacional (o ingreso nacional) entre la población total, lo que permite estimar el ingreso promedio por habitante de todo un país. Los datos son: India: US$ 1.192, Brasil: US$ 8.230 y Sudáfrica: US$ 5.786 (Datos del Banco Mundial, 2009).

En suma, los niveles de crecimiento alcanzados por los tres países en los últimos años así como la creciente proyección regional e internacional de sus respectivas economías; ha llevado al reconocimiento de India, Brasil y Sudáfrica como economías emergentes en cada una de sus regiones.

Es importante aclarar que los niveles de menor crecimiento coinciden con el desencadenamiento de la crisis financiera internacional de 2008, la cual provocó un estancamiento e incluso una regresión en el proceso. No obstante, los efectos fueron más moderados que en crisis anteriores pudiendo ser afrontados y superados en un menor período de tiempo. Así, India, Brasil y Sudáfrica constituyen actualmente la quinta, décima y vigésima sexta economía mundial, respectivamente.

Sin embargo, cabe preguntarse ¿en qué medida este crecimiento económico está posibilitando un mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones nacionales de los tres estados?

### 2.3 La insoslayable deuda social

Pese a los avances obtenidos en materia macroeconómica, al momento de sopesar los indicadores sociales, la realidad de estos tres países se manifiesta altamente desfavorable. En este sentido, la extrema desigualdad social presente tanto en India, en Brasil como en Sudáfrica constituye su principal fuente de debilidad.

La grave deuda social que dichos gobiernos mantienen con sus respectivas poblaciones es frecuentemente analizada a partir del índice de Gini[108] . En los tres estados bajo estudio, hacia fines de la década del noventa y principios del nuevo siglo, este índice ascendía a 32,5 % en India, 56,5 % en Sudáfrica y 58, 5 % en Brasil (datos del Banco Mundial, 2006).

Otros indicadores permiten visualizar también esta dramática situación social. En **India**, según datos oficiales publicados entre 2004 y 2008, “el 49% de las mujeres son crónicamente pobres y más de 230 millones de personas están

[108] El Coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Se utiliza para medir la distribución de la riqueza en una determinada sociedad. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno). El índice de Gini es el coeficiente de Gini expresado en porcentaje, es decir, es igual al coeficiente de Gini multiplicado por 100.

desnutridas". A ello se suma que, de un total de 1.100 millones que conforman su población, 300 millones de indios son analfabetos (Hartman, 2009: 20). Desde el punto de vista alimentario, el 87% de la población rural de India consume menos de 2.400 kl por día, que es el parámetro estipulado por el gobierno para medir la pobreza a nivel nacional (Patnaik, 2007 en Banerjee, 2010: 12)

India ocupa el puesto 119 de un total de 169 en el índice de desarrollo humano (Informe sobre Desarrollo Humano PNUD, 2010: 162). Por otro lado, la seguridad interna constituye otro serio problema puesto que una gran parte de los distritos indios se ven afectados por episodios de insurgencia y de extremismo político. La construcción de "infraestructuras esenciales como carreteras, ferrocarriles, tendidos eléctricos, líneas de telecomunicaciones, sistemas de irrigación e instalaciones de agua potable se ve pausada o detenida a causa de la insuficiencia de la seguridad" (Sahni, 2008: 33). Finalmente, el país está situado en un área regional intrínsecamente difícil, caracterizada por un alto grado de inestabilidad política[109].

En **Brasil**, el panorama social no resulta muy diferente. América Latina es una de las áreas geográficas con mayor desigualdad en el mundo siendo dicho país el ejemplo más acabado de sociedad polarizada en la región. Según datos divulgados por IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), el 10% más rico de la población brasileña posee el 75,4% de la riqueza del país. Dicha concentración prevalece en tres grandes metrópolis: São Paulo, Salvador da Bahía y Rio de Janeiro donde el 10% más rico de la población de cada una de esas ciudades monopoliza el 73,4%, 67% y 62,9% de la riqueza, respectivamente. Esta situación se ve agravada por la existencia de una inequitativa distribución de las cargas impositivas puesto que los sectores económicamente más favorecidos pagan pocos impuestos mientras que la mayor parte de los gravámenes recaen sobre la clase media (Paes Barreto, 2008). En comparación con Argentina, Uruguay y Chile, sus índices de mortalidad infantil y de analfabetismo son mucho mayores[110]. En cuanto a la esperanza de vida[111], sólo es superado en América del Sur por Bolivia. Posee, asimismo, altos niveles de empleo informal[112].

---

[109] La cuestión regional india es desarrollada en el capítulo 3.

[110] La tasa de mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos) en Brasil es de 20,3, en Argentina 12, en Uruguay 11,5, en Chile 6,5, en Bolivia 38,1 y en Perú 18,8. En relación al analfabetismo, el porcentaje de la población analfabeta de más de 15 años de edad, en Brasil es de 9,6%, Argentina

Con respecto a **Sudáfrica,** cerca de 25 millones de personas sobreviven sin acceso a bienes tan esenciales como la electricidad o el agua corriente. El desempleo constituye uno de los mayores problemas, principalmente entre la población negra, llegando a alcanzar un 25% (South African Statistics Council, 2010) Asimismo, la tasa de mortalidad infantil (por mil) es de 43 y, desde el punto de vista sanitario, el país adolece -al igual que muchos de sus pares continentales- de altos niveles de enfermedades como el sida y la malaria[113].

Finalmente, los niveles de pobreza existentes en India, Brasil y Sudáfrica corroboran la delicada realidad social que padecen. Sin embargo, al momento de considerar los datos empíricos, hay importantes y significativas variaciones entre los informes nacionales y los datos relevados por el Banco Mundial. Los números del Banco Mundial[114] permiten una comparación de los tres estados, en tanto las informaciones brindadas por las instituciones nacionales parecerían ser más precisas pero no poseen sistemas de medición comparables[115]. Lo relevante, en todo caso, es que significativos niveles de pobreza forman parte de la cotidianeidad de estos países.

Las posibilidades de ascenso social por parte de sectores, hasta el momento relegados, se convirtió en tema de debate de diversos estudios realizados en los últimos años tanto por consultoras financieras internacionales como por organizaciones internacionales y centros de estudios. Estas

---

es de 2,4%, Uruguay es de 1,7%, Chile es de 2,9%, Bolivia es de 9,4% y Perú es de 7% (Anuario estadístico de América Latina y el Caribe CEPAL, 2010).

[111] La esperanza de vida al nacer en Brasil es de 73,5 años promedio, en Argentina es de 76,2, en Uruguay es de 77,1, en Chile 79,1, en Bolivia 67,2 y en Perú 74,1 (Anuario estadístico de América Latina y el Caribe CEPAL, 2010).

[112] Según datos de la CEPAL, el llamado empleo informal, es decir, población económicamente activa ocupada en sectores de baja productividad, en Brasil es de un 44,9%, en Argentina 40,8%, en Uruguay 39,6%, en Chile 32,2%, en Bolivia 72,3% y en Perú 69% (Cecchini y Martínez, CEPAL, 2011:51).

[113] La cuestión sanitaria en Sudáfrica es retomada en el capítulo 5.

[114] El Banco Mundial define la pobreza como "la incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo" a partir de un criterio basado en el consumo. Por consiguiente, en Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), se considera pobre a aquel que vive con menos de US$ 1,25 diarios o con menos de 456 dólares anuales. Es importante aclarar que las líneas de pobreza deben ser vistas como indicadores de pobreza, más que como mediciones precisas, puesto que la falta de ingreso no es una medición suficiente de la pobreza (Spicker, Álvarez Leguizamón y Gordon, 2009: 182).

[115] Según los datos brindados por el Banco Mundial, las personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza representan el 41,6 % en India, el 3,8 % en Brasil y el 17,35 % en Sudáfrica (datos del BM, 2010). Por otro lado, las líneas de pobreza nacionales indican que los sectores más desfavorecidos representan el 27,5 % en India (datos de la Planning Comission of India), el 21,4 % en Brasil (datos de IPEA, 2009) y el 23 % en Sudáfrica (datos del Ministry of Finance of South Africa, 2005).

investigaciones afirman que una nueva clase media global está surgiendo en las economías emergentes del sistema internacional, incluyendo en sus estimaciones a India, Brasil y Sudáfrica. Por ello, se cree interesante concentrarse en el análisis de las clases sociales en los tres países bajo estudio, a fin de poder precisar las posibles implicancias que estos cambios podrían estar provocando tanto a nivel doméstico como en el plano global.

El análisis se realiza a partir de la tradición neo-weberiana[116] contemplando una serie de indicadores tales como ingreso, hábitos de consumo y ahorro, participación política y nivel educativo, entre otros. Es importante aclarar, sin embargo, que el trabajo no emplea un patrón unificado de indicadores para los tres casos. Esta elección obedece al hecho de que los criterios por los cuales un individuo es considerado parte de la clase media en un país no necesariamente son válidos en otro, teniendo en cuenta los contextos internos y regionales cabalmente disímiles en India, Brasil y Sudáfrica[117].

### 2.3.1 El surgimiento de la clase media en India, Brasil y Sudáfrica

Según datos brindados por el Banco Mundial, se estima que la clase media global crecerá de los 430 millones que la conformaban en el año 2000 a 1.150 millones de personas para el 2030[118]. Un análisis de la distribución geográfica de esos individuos revela datos sorprendentes. En 2000, los países en desarrollo albergaban un 56% de las clases medias de todo el mundo. Sin embargo en 2030, esa cifra alcanzará un 93%, siendo China responsable de un 52% del aumento e India, de un 12% (datos del Banco Mundial, 23/07/2008).

---

[116] Desde un punto de vista teórico-metodológico, es posible identificar dos tradiciones sociológicas abocadas al estudio de las características y composición de los estratos sociales. La **tradición neo-marxista**, parte de la clásica división entre dos clases antagónicas agregando una tercera franja intermedia a la cual denomina "pequeña burguesía". Esta última, al igual que la clase obrera, no posee la propiedad de los medios de producción. No obstante, se diferencia de ella puesto que sus ingresos son más elevados y por dedicarse a trabajos no manuales (por lo cual también se los denomina "trabajadores de cuello blanco"- administrativos y profesionales). La **tradición neo-weberiana**, por su parte, reconoce la existencia de un mayor número de clases, ubicando a los individuos en función de su ocupación, ingreso y nivel educativo, entre otros. Asimismo no asume ningún tipo de antagonismo entre ellas.

[117] A modo ilustrativo, es posible observar que el acceso a servicios tales como agua corriente o electricidad en Sudáfrica es considerado un indicador de ascenso a los sectores sociales medios, lo cual se aleja plenamente de los criterios empleados en otros países para la identificación de este estrato social (Southall, 2004:2).

[118] Para dicho organismo internacional, forma parte de la clase media quien gana entre 10 y 20 dólares diarios, con valores ajustados a los precios locales.

Una de las razones que explican este cambio radica en el hecho de que un número cada vez mayor de empresas de las naciones desarrolladas están interesadas en la mano de obra calificada presente en los mercados emergentes para subcontratar funciones de producción y de servicios. Esta estrategia generará, a largo plazo, una mayor cantidad de empleos en los grandes países en desarrollo facilitando la aparición de una clase media más numerosa y con mayor poder adquisitivo. Asimismo, no deben dejar de considerarse los efectos producidos por el proceso de internacionalización de empresas nativas de los poderes emergentes como contribuyentes al proceso de expansión económica de determinados sectores sociales domésticos.

Maurizio Bussolo, economista del Grupo de Perspectivas de Desarrollo del Banco Mundial afirmó en 2008 que "si se mira con atención el curso económico de los últimos cinco a diez años, se observa que Estados Unidos, Europa y Japón tienen un ciclo que está desconectándose del ciclo económico del mundo en desarrollo"(Bussolo, 23/07/08 ). Esto significaba, en términos de Bussolo que en caso de desatarse una crisis en un país rico, no habría necesariamente consecuencias negativas para las economías emergentes, sobre todo por la existencia de "una nueva integración Sur-Sur". Cabe mencionar que el devenir de la crisis financiera del Norte iniciada en 2008 comprobó, al menos en parte, esta presunción. En este mismo sentido, la consultora internacional Goldman Sachs advierte una simbiosis entre Brasil y China, en la que la nueva clase media brasileña consume manufacturas chinas y la agroindustria brasileña abastece las nuevas clases urbanas chinas (Robinson, 2009).

Los niveles de renta que se le asigna a esta nueva clase media son diferentes a los establecidos para sus equivalentes en las economías maduras. En efecto, los estudios realizados sitúan la renta de la clase media global entre los 3.750 y los 18.780 euros anuales (entre 6.000 y 30.000 dólares, medido en paridad de poder de compra) frente a, por ejemplo, los parámetros españoles que ubican en ese segmento de la población a quienes reciben entre 20.000 y 60.000 euros al año (diario La Nación, 28/07/2008).

Por otra parte, el abordaje de estas transformaciones sociales debe tener en cuenta una serie de políticas que los respectivos estados han llevado adelante en los últimos años, las cuales buscaron afrontar los históricos desequilibrios socioeconómicos. Estas políticas han contribuido a la incorporación de nuevos

sectores a los estratos medios en los países miembros de IBSA, provocando significativas modificaciones en varios de los indicadores sociales nacionales. El análisis de estas cuestiones resulta entonces relevante a fin de examinar en qué medida el crecimiento económico se ha podido trasladar al conjunto de las sociedades nacionales.

### 2.3.2 Entre el auge de la clase media india y las necesidades del sector rural

En India, la población que ha ascendido a la nueva clase media comprende, según datos del 2008, entre 250 y 300 millones de personas[119] (Srinivasan, 2008: 8). El ya descripto auge económico de este país asiático y el surgimiento de estratos sociales medios han generado una dinámica que se retroalimenta de forma positiva. Esto es: el crecimiento económico de India ha sido llevado a cabo por su clase media que, al mismo tiempo, es un producto de dicho auge (Nageswaran, 2008:41).

Como consecuencia, este sector manifiesta un alto grado de conformidad con las políticas económicas implementadas -tales como la desregulación, la privatización y un mayor acceso a los bienes de consumo. Constituye, además, una clase articulada, informada y "ruidosa políticamente", a diferencia de los estratos más pobres y marginales quienes, en su mayoría, desconocen las medidas adoptadas e incluso, en algunos casos, poseen una percepción negativa sobre el proceso. Este mayor impacto sociopolítico del cual goza la clase media explica también los esfuerzos realizados por los diversos partidos políticos con vistas a obtener su apoyo electoral (Kumar, 2008: 26-29).

Con hábitos de consumo y aspiraciones de estilos de vida cercanos a los occidentales, la clase media india está formada por jóvenes consumidores ambiciosos que desean gastar en bienes de lujo (vehículos, computadoras personales, teléfonos fijos y móviles, heladeras, lavarropas, televisores a color), educación y viajes, entre otros[120].

---

[119] Viassa Monteiro describe la evolución de la nueva clase media india dando a conocer que, en los años ochenta, sumaban 65 millones de personas, durante los noventa el número aumentó a 200 millones y para el año 2.000 abarcaba a 220 millones (Viassa Monteiro, 2010: 288).

[120] A modo de ejemplo, cabe resaltar el rápido crecimiento experimentado en los últimos años en el sector de las telecomunicaciones. Hoy hay más de 525 millones de abonados a teléfonos móviles en India, si bien este desarrollo está predominantemente circunscripto a las zonas urbanas (Peters, 2010:136).

En este sentido, el Nano se ha convertido en el principal símbolo de la clase media india. Dicho automóvil fue lanzado al mercado en el 2008 por la empresa india Tata Motors con el objetivo de proporcionar a la nueva clase emergente un modo de desplazamiento más seguro (teniendo en cuenta el caótico tránsito de India), más cómodo y prestigioso que la motocicleta, pudiendo servir de vehículo para la familia promedio de cuatro personas (Nageswaran, 2008: 39). El Nano debió cumplir con tres requisitos básicos: ser tecnológicamente avanzado, satisfacer un umbral de costo bajo y atraer a millones de personas de este segmento. Así, el automóvil tiene un costo de 100.000 rupias indias (1.700 euros) y sólo alcanza una velocidad de 60 km/h. En cuanto a su repercusión, el Nano ha sido comparado con la trascendencia que tuvo el modelo T de Henry Ford hace un siglo o con el Fiat 600 en relación a la clase media argentina de la década del cincuenta, teniendo en cuenta el impacto que tendrá sobre toda una generación de indios que hasta ahora sólo podían permitirse vehículos de dos ruedas (Regales, 2008).

Por otra parte, cabe mencionar la importancia de la industria del entretenimiento (producción cinematográfica, videojuegos) cuyas actividades están fundamentalmente dirigidas a satisfacer las necesidades de ocio de la clase media nacional, especialmente de los jóvenes[121].

En cuanto a la prensa escrita, si bien un tercio de la población continúa siendo analfabeta, informes recientes confirman que el número de periódicos vendidos en India crece a un ritmo impresionante. En efecto, la existencia de más de 60.000 periódicos registrados con una tirada de 80 millones de copias al día sumado al hecho de que India constituye el tercer mercado televisivo del mundo con 350 canales disponibles, demuestra la presencia de una clase media cada vez más informada y conectada (Villarino, 2007).

En términos educativos, India es líder mundial en formación de ingenieros y técnicos informáticos. El gobierno enfatizó una política orientada a la educación

[121] En el marco de las actividades recreativas, cabe desatacar la industria cinematográfica del llamado "Bollywood". El término, creado de la combinación de Bombay y Hollywood, fue acuñado de forma peyorativa por la prensa angloparlante de la India a fines de los años setenta. En la actualidad, Bollywood produce alrededor de mil películas por año, posee un "star system" (estrellas de cine) parecido al de Hollywood y genera algo más de US$1.000 millones anuales por concepto de entradas, venta y alquiler de DVDs, bandas sonoras y derechos de televisión (Papic, 2009; Patiño, 08/02/07).

superior en los ámbitos urbanos con institutos de tecnología y centros de estudios empresariales que han permitido a la clase media alcanzar un ventajoso posicionamiento frente al sector de las tecnologías de la información.

Con respecto a la tasa de ahorro, se observa que es baja, alertándose sobre la necesidad de incrementar estos valores a fin de asegurar el crecimiento económico del país. Según Nageswaran, el gran interés por el consumo, el materialismo y el progreso personal -hasta la exclusión casi total de otras consideraciones- "procede en parte de la creencia de la clase media de que no le debe nada a nadie y que hace un gran servicio al país si se limita a preocuparse de sí misma" (Nageswaran, 2008: 42).

En suma, India ha experimentado un aumento considerable de la renta por habitante, una reducción apreciable de la incidencia de la pobreza (que se redujo del 36% en 1993-1994 al 19,3% en 2007) y una mejora de otros indicadores sociales (Bustelo, 2006). En el período 2001-2006, cien millones de indios ingresaron en el mercado laboral. Asimismo, la presencia de ventajas sustanciales tales como una mano de obra calificada y anglófona y un sistema político democrático permitirían presagiar un futuro favorable para el desarrollo de este país.

A diferencia de Brasil, India posee un coeficiente de Gini comparativamente inferior (32). Dada entonces esta desigualdad de ingresos relativamente baja, el mayor desafío que se le plantea al gobierno indio consiste en delinear medidas que permitan extender los incipientes beneficios experimentados a la inmensa mayoría de indios que aún viven en condiciones muy desfavorables.

El país presenta serias deficiencias en cuanto al desarrollo de una educación primaria. Pese a que India ha hecho progresos sustanciales en la alfabetización y en las tasas de matriculación escolar, todavía tiene el mayor número de analfabetos del mundo, y la participación de las niñas en la educación primaria es muy baja.

En materia de salud, la esperanza de vida ha ascendido desde la independencia del país de 33 a 65 años y la tasa de mortalidad infantil ha disminuido de 148 a 63 cada mil habitantes. No obstante, la infraestructura sanitaria sigue siendo muy insatisfactoria. El acceso a los cuidados médicos en India es todavía muy reducido, sobre todo en el medio rural. La escasez de

hospitales y centros de salud hace que éstos se encuentren sobrecargados y que resulten inaccesibles para gran parte de la población por cuestiones de lejanía geográfica[122]. Como contrapartida, en los últimos años han surgido numerosas cadenas de hospitales privados -con médicos repatriados principalmente de Estados Unidos y Gran Bretaña- a fin de satisfacer las demandas sanitarias de la incipiente clase media. El Estado indio, por su parte, ha anunciado el lanzamiento de un seguro médico para toda aquella población que vive por debajo del umbral de la pobreza, lo cual les permitirá ser atendidos tanto en hospitales públicos como privados (Viassa Monteiro, 2010).

Desde un punto de vista socioeconómico, los sectores más afectados son los rurales. Como se señaló a inicios de este capítulo, el proceso de urbanización de la India alcanza sólo al 28% de la población total. Por consiguiente, una abrumadora mayoría de indios viven en economías de subsistencia atadas a la tierra o autoempleados en el pequeño comercio en una multitud de pequeños pueblos (para la escala india).

El gobierno de Manmohan Singh ha concentrado especialmente sus esfuerzos en estas áreas[123]. En 2005, se dio a conocer el **Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MNREGA)** el cual persigue un doble objetivo: lograr el desarrollo rural y generar puestos de trabajo. El MNREGA garantiza empleo público[124] por 100 días al año a, por lo menos, un miembro adulto que se encuentre por debajo de la línea de la pobreza, de cada residencia rural. El trabajo debe realizarse a un máximo de 5 km de la vivienda familiar y por un mínimo de 15 días. El salario varía entre las 60 y las 125

---

[122] Según datos de la OMS, India, Brasil y Sudáfrica comparten similares estadísticas en la distribución de médicos en sus territorios, con una densidad de 5-19,9 médicos por cada 10.000 habitantes. Es importante comparar este dato con la mayor densidad (30 o más médicos por cada 10.000 habitantes) registrada en casos como el de Argentina, Estados Unidos y España, entre otros (Estadísticas sanitarias mundiales 2010, OMS, 2010:114).

[123] La promesa electoral en cuanto a la implementación de una política específica para los ámbitos rurales fue lo que finalmente posibilitó la llegada al poder de la United Progressive Alliance (UPA), una coalición de partidos de centro-izquierda dirigida por el Partido del Congreso. Esta coalición fue quien triunfó en las elecciones nacionales de 2004 permitiendo la llegada de Manmohan Singh al poder (Dev, 2011: 3).

[124] El acta comprende nueve categorías de trabajo: captura y conservación de agua, canales de irrigación y forestación, provisión de irrigación hacia zonas desventajosas, renovación de tanques de agua, urbanización, control de crecidas y conectividad rural: construcción de rutas y caminos. Por último, contempla “any other work that may be notified by the Central Government in consultation with the State Government. (The National Rural Employment Guarantee Act 2005, Tercera Edición, 2008: 27).

rupias[125] (The National Rural Employment Guarantee Act 2005, Tercera Edición, 2008).

Si bien anteriormente el gobierno de India había implementado otros programas de índole similar, el MNREGA constituye por sus características y alcance, el más relevante de todos[126]. De hecho, el programa es considerado como el más importante que se haya planteado, en su tipo, a nivel internacional. En este sentido, varios analistas especializados en cuestiones de desarrollo y en ruralidad se han referido a este plan "as a historic piece of legislation" siendo una de sus principales fortalezas la reivindicación del derecho universal al trabajo (Sjoblom y Farrington, 2008: 2).

Esta política fue diseñada por el economista Jean Drèze[127] y ha generado un intenso debate en torno a sus posibles beneficios y perjuicios. Los críticos de este proceso alertan, en primer lugar, sobre sus repercusiones financieras. Esto se debe a que el programa afectó en un primer momento a un 0,3 % del PBI. Actualmente, implica un gasto de 300 mil millones de rupias, por lo cual podría llegar a involucrar hasta un 5% del PBI. Mientras que sus oponentes hacen referencia a una probable crisis fiscal, sus defensores aseguran que estos fondos podrán sostenerse en el tiempo en la medida en que se realicen importantes reformas administrativas e impositivas (Sjoblom y Farrington, 2008: 1).

En segundo lugar, los detractores advierten que la implementación del programa ha estado rodeada de altos niveles de corrupción (mediante el cobro de sobornos, en algunos estados, para la obtención de los permisos de trabajo necesarios), así como también de manifestaciones de discriminación en función de la casta, la edad o el género: "social status, social networks, nepotism, religion and politics have influenced access to the scheme, and wealthier sections of local

---

[125] En este sentido, cabe señalar que el National Floor Level Minimum Wage (NFLMW) - piso nacional del salario mínimo- en India se encuentra actualmente fijado en 100 rupias por día - alrededor de US$ 2- El NFLMW fue una medida instituida por el Ejecutivo en 1996, pero no se encuentra establecida por ley. Es revisada regularmente en base al incremento del índice de precios al consumidor (Ministry of Labour and Employment of India, Annual Report, 2010:28).

[126] El programa incluyó, en su primera fase (2006) a 200 distritos. En 2007, se incorporaron otros 113. Finalmente se universalizó, a fines de 2008, comprendiendo los 596 distritos rurales existentes en el país (The National Rural Employment Guarantee Act 2005, Tercera Edición, 2008: 10).

[127] El Dr. Jean Drèze es un economista de origen belga perteneciente a la Delhi School of Economics y uno de los principales diseñadores y defensores del MNREGA.

society are, in some cases, manipulating the implementation of MNREGA" (Sjoblom y Farrington, 2008: 3).

Los tutores del proyecto, por su parte, aseguran que esta política ha permitido un incremento del empleo que, para mayo de 2009, incluía a 44 millones de personas. A su vez, han disminuido las migraciones e incluso se ha promovido el regreso de los sectores urbanos más empobrecidos a las zonas rurales. Por último, las previsiones estipuladas por el MNREGA han contribuido a la equidad social y de género al priorizar a las mujeres y a las castas más bajas. No obstante, también se reconocen la existencia de problemas burocráticos para la implementación del proyecto frente a  lo cual se propone reforzar las políticas de monitoreo y evaluación. Manhendra Dev, presidente de la Comisión de Precios y Costos Agrícolas del gobierno de India, afirma que "Most evaluations-official and non-official show that implementation has been more effective than any of its predecessor schemes" (Dev, 2011: 26).

Desde una posición crítica, Shovon Ray asegura que "on paper these schemes appear to comprise an attractive and well-rounded package of programs to combat poverty, their implement in reality may prove to be extremely complex, leaving a lot to be desired" (Shovon Ray, 2006: 125).

Finalmente, en el análisis de la cuestión social india así como también de la emergencia de una clase media, resulta ineludible el tratamiento del sistema de castas[128], factor sociocultural condicionante en el desarrollo de este proceso de transformaciones.

Cabe recordar que dicho sistema fue formalmente eliminado por el gobierno de Nehru en los primeros años de la India independiente. Sin embargo, en la práctica sigue funcionando en extensas porciones de la población. Al

[128] El sistema de castas hindú deriva en realidad del brahmanismo el cual se basa en la idea de una creación mítica por la cual el dios Brahma estableció las siguientes castas para poblar la tierra: - Los *brahmanes* que surgieron de su boca, es la clase privilegiada: los sacerdotes, médicos y eruditos. - Los *kshatrias* que surgieron de sus brazos, son los militares y los jefes políticos. - Los *vaisias* que surgieron de sus muslos, son los comerciantes, artesanos y campesinos. - Los *sudras* que surgieron de sus pies, son los esclavos. Al margen de estas castas, se encuentran los *parias, intocables o dalits* considerados socialmente inferiores a un animal y a los cuales sólo se les permite realizar trabajos marginales. Desde un punto de vista religioso, el brahmanismo considera que por medio de las buenas o malas obras realizadas en vida se puede mejorar o perjudicar el alma a través de las reencarnaciones, llegando a una casta superior o inferior. Desde una perspectiva social, la pertenencia a una determinada casta define el estatus social de una persona en relación con aspectos como con quién puede casarse y qué profesiones puede desempeñar.

respecto, García Daris sostiene que "la estructuración social estratigráfica justificando el rango adquirido por nacimiento, no son costumbres fáciles de sustituir en una tradición de milenios" (García Daris, 2006: 6). Con el paso del tiempo se ha producido, no obstante, una disociación entre casta y nivel socioeconómico. Hoy, "buena parte de los miembros de las castas superiores vive en condiciones de pobreza relativa respecto a sectores de castas inferiores, lo que muchas veces es fuente de tensiones y resentimientos" (Puricelli, 2008: 93). Al mismo tiempo, las castas siguen ordenando las pautas de matrimonio de vastos sectores de la sociedad india y siguen garantizando que los padres retengan una dosis altísima de autoridad sobre las vidas de sus hijos, eligiendo sus parejas de matrimonio o determinando el curso de sus carreras laborales. Por tanto, "el encuentro de este sistema ancestral con las nuevas posibilidades de progreso económico que van conociendo millones de indios produce fenómenos que influencian enormemente los patrones que sigue la modernización de la sociedad" (Puricelli, 2008: 93).

### 2.3.3 Brasil: "la meta es una Suecia tropical"[129]

Sobre la base de una serie de datos relevados por el Instituto Nacional de Estadística de Brasil (IBGE), el Centro de Políticas Sociales de la Fundación Getulio Vargas en Rio de Janeiro, realizó una investigación sobre las modificaciones que se están suscitando en la composición de las clases sociales brasileñas[130]. Dicho estudio demostró que desde el año 2003 la clase media baja o clase C se convirtió en la más numerosa del país con 91 millones de ciudadanos gracias al ascenso de 27 millones de personas que antes pertenecían a las clases D y E (Fundación Getulio Vargas, 2010).

Con una renta familiar de entre 600 y 2.600 dólares mensuales, la clase C representaba el 37% de la población brasileña en el año 2003, ascendiendo al 49%

---

[129] Palabras de Roberto Mangabeira Unger, ex ministro de Asuntos Estratégicos de Brasil durante una entrevista realizada por el sitio de noticias offnews en agosto de 2009.

[130] La Fundación Getulio Vargas (FGV) divide a la sociedad brasileña en cinco clases económicas: clases A, B, C, D y E, que se encuentran definidas según la renta domiciliar mensual. La **clase A**, incluye los segmentos de población de mayor nivel de vida. La **clase B**, está compuesta por la clase media-alta. La **clase C**, es considerada la clase media baja del país. La **clase D**, son definidos como la clase baja. Por último, la **clase E** está compuesta por las personas que se encuentran por debajo del límite de la pobreza. (A nova classe média: o lado brilhante dos pobres, FGV, 2010).

en el 2008. Le siguen las clases D, con el 24%, E con el 16% y los grupos A y B, que, sumados representan el 10% de la población (diario La Tercera, 08/02/2010).

El estudio señala que estas modificaciones han traído consecuencias en diversos aspectos socioeconómicos del país. Una buena parte de los nuevos miembros de la clase media baja tienen más años de estudio, son laboralmente más calificados y tienden a firmar contratos de trabajo formal. Desde el 2003 se crearon 8,5 millones de nuevos empleos formales, si bien es cierto que la mayoría son de baja remuneración (diario La Tercera, 08/02/2010).

Asimismo, "de los 91 millones de brasileños de clase media, el 58,87 % tienen computador en casa; el 57,04 % van a escuelas privadas; el 46,25 % estudian algún curso superior y el 58,47 % viven en casa propia" (Frei, 06/03/2010). Otro dato interesante es que el aumento del ingreso familiar se explica por la entrada de un mayor número de mujeres al mercado de trabajo.

En cuanto a la educación, la investigación constata que a comienzo de los años noventa el 15 % de los niños entre 7 y 14 años no iban a la escuela. Hoy, en cambio, son menos del 2,5 %. Este incremento de la escolaridad facilita la inserción en el mercado de trabajo, a pesar de que Brasil tiene una enseñanza pública de mala calidad y una enseñanza privada cara.

Desde la perspectiva de Marcelo Neri de la Fundación Getulio Vargas, "antes los brasileños pobres eran 'más cigarra que hormiga' por falta de expectativas, ahora está viviéndose una metamorfosis, transformándose en una 'hormiga' ya que es más laborioso y genera más riqueza: tiene celular, computadora y en un porcentaje creciente paga un crédito inmobiliario" (diario La Tercera, 08/02/2010). El analista subraya además que el brasileño promedio del grupo C, recibió en gran medida ayuda del gobierno a través de varios de los programas sociales en curso.

El publicista brasileño Alcir Gomes aporta otro dato interesante: esta nueva clase no imita los hábitos de consumo de los estratos más acaudalados A-B. Por consiguiente, la mutación de las costumbres hizo que el 60% de las innovaciones de productos de las grandes empresas apunten a este nuevo público. La clase media brasileña tiende a gastar más de lo que gana (para el año 2009, la tasa de ahorro bruto era de tan sólo un 15%), atraída fuertemente por la adquisición de productos superfluos que simbolizan ascenso social: "lo que quiere esta nueva clase está definido, en gran medida, por lo que lucen, consumen y

conducen los personajes de las exitosas telenovelas brasileñas" (Diario El País, 29/11/2009).

Los números dados a conocer por la Fundación Getulio Vargas han sido respaldados por IPEA, organismo que depende del Ministerio Nacional de Asuntos Estratégicos. Dicho instituto advierte que, por primera vez en la historia, la clase media supera la mitad de la población económicamente activa siendo de 51,84%. De ello deriva una marcada disminución de la pobreza desde 34,93% en 2002 a 25,16% en la actualidad (diario Clarín, 07/08/2008). En consecuencia, el coeficiente de Gini de Brasil disminuyó de 60,9 en 1990 a 54,4 para el año 2009 (datos de la Fundación Getulio Vargas, 2010). El IBGE, a su vez, ha informado que el aumento de los ingresos medios ha beneficiado especialmente a la población de menos recursos ubicada en el Noreste del país.

Pese a las mejorías sociales alcanzadas, resulta importante señalar que las clases más desfavorecidas siguen siendo la inmensa mayoría en Brasil representando casi el 40% de la población y dependiendo de los subsidios oficiales para garantizar su subsistencia (diario La Tercera, 21/09/2010). A raíz de ello, se considera pertinente analizar las políticas sociales desarrolladas desde los ámbitos gubernamentales.

Durante el gobierno de Cardoso estas políticas fueron por lo general universales, sobre todo en salud y educación. En cambio, las políticas focalizadas[131] en familias por debajo de la línea de pobreza sólo ganaron importancia durante el segundo mandato de Cardoso sustituyendo a la distribución de canastas básicas. Durante este período, la protección social fue definida como "la transferencia de recursos a aquellas familias con un ingreso inferior a la línea de pobreza que tuviesen hijos pequeños, niños en edad escolar o alguna otra característica que justificase el auxilio. Esta protección, además, obligaba a las familias beneficiadas a mantener a sus hijos en las escuelas o a llevarlos a los centros sanitarios para su vacunación, entre otras contraprestaciones" (Saluum, 2008: 164).

[131] La focalización es el proceso en el cual las políticas sociales se concentran en ciertos individuos o grupos dentro de una población. Por tanto, puede estar basada en criterios distintos a la necesidad, tales como la edad, el sexo, la etnia o la localidad (Spicker, Álvarez Leguizamón y Gordon, 2009: 148-149).

Con la llegada de Lula da Silva al poder, la protección social se amplió incluyendo a todas las familias ubicadas debajo de la línea de pobreza, en lugar de considerar sólo a aquellas con características especiales. Cabe aclarar que abandonadas en un primer momento, el gobierno de Lula volvió a reclamar posteriormente a los beneficiarios ciertas contraprestaciones (Saluum, 2008: 165). El nuevo gobierno partió de la idea de que a través de la creación de una extensa red de protección social, Brasil podía dar el puntapié inicial para deshacerse de su imagen de un país de ricos y pobres.

El programa **Bolsa Familia** fue lanzado en el año 2003 unificando varios programas sociales que se habían creado durante el gobierno de Cardoso. Bolsa Familia se asienta actualmente en tres ejes principales: transferencia de renta (que promueve el alivio inmediato de la pobreza), condicionalidades (que busca reforzar el acceso a derechos sociales básicos en las áreas de educación, salud y asistencia social) y programas complementarios (cuyo objetivo son las familias a fin de superar situaciones de vulnerabilidad). Dependiendo de la renta familiar por persona (limitada en R$ 140), del número y de la edad de los hijos, el valor del beneficio recibido por familia puede variar entre los R$32 y los R$ 242, según ajustes realizados en abril de 2011[132]. Así, las familias beneficiadas por los planes de transferencia pasaron de 5,6 millones a 12 millones en la actualidad. Bolsa Familia comprende también el plan "**Hambre Cero**" que tiene por objetivo asegurar una alimentación adecuada, promoviendo la seguridad alimentaria y nutricional (Datos del Ministerio de Desarrollo Social de Brasil, 2011).

Por tanto, la cobertura social, los recursos destinados a la asistencia y el salario mínimo real han aumentado a un ritmo mayor que el PIB. Pero al mismo tiempo, los fondos destinados a las políticas universales de salud y educación apenas se han expandido al ritmo del crecimiento general de la economía implicando una inversión de prioridades en relación con el gobierno de Cardoso (Saluum, 2008: 165).

La generalización de la protección social se vio también reflejada en la implementación de políticas destinadas a ampliar el acceso a la educación superior para los sectores de renta media baja con vistas a promover el ascenso

[132] Es importante mencionar que el salario mínimo en Brasil esta fijado, a partir de enero de 2011, en R$ 540.

social de aquellos jóvenes que comparativamente afrontan mayores dificultades. Entre ellas, cabe mencionar los programas de cuotas en las escuelas de nivel superior los cuales privilegian a estudiantes provenientes de secundarias públicas y a minorías como negros, mulatos e indígenas. Asimismo se destacan también planes tales como el ProUni, el FIES y el ReUni[133].

Realizando un balance de las políticas sociales efectuadas, Robert Mangabeira Unger -ex ministro de Asuntos Estratégicos del gobierno de Lula y actual asesor de Dilma Rousseff- considera que el gran reto de Brasil es desplegar un nuevo modelo de desarrollo mucho más orientado al mercado interno y una nueva economía productiva de pequeñas y medianas empresas, imprescindible para consolidar a la nueva clase media. El asesor brasileño asegura que "tradicionalmente los sectores avanzados internacionales han generado un superávit económico que se usa para financiar programas sociales; esto ya no vale". Hace falta "transformar las instituciones y mejorar la enseñanza para que la nueva clase media mestiza sea emprendedora" (Robinson, 2009).

Para Mangabeira Unger, el siguiente desafío consiste en dejar de imitar el modelo coreano de políticas industriales y gigantes exportadoras. "Queremos usar el Estado para superar la brecha entre la granja de familia y la granja empresarial; por el momento el Estado sólo ayuda a las grandes empresas de la agroindustria"(Robinson, 2009).

Considerando todo lo anteriormente analizado se podría concluir coincidiendo con lo planteado por Rogerio Schmitt, consultor político de São Paulo, quien asegura que "la sociedad brasileña siempre ha sido inmutable. Los que nacen pobres mueren pobres, y los que nacen clase media mueren clase media. Eso está comenzando a cambiar, y quizá es uno de los cambios sociales más grandes que hemos tenido en Brasil desde el fin de la esclavitud en el siglo XIX" (Duffy, 18/09/2007).

---

[133] El ProUni distribuye becas para jóvenes con un buen desempeño en el colegio secundario pertenecientes a familias hasta cierto límite de ingresos, para que estudien en escuelas superiores privadas adheridas al programa. El FIES concede financiamiento de largo plazo para estudiantes de nivel superior en escuelas particulares, frecuentadas en general por aquellos con menos condiciones de competir. El ReUni busca ampliar el cupo, actualizar los currículos e incrementar la cantidad de alumnos formados en las universidades públicas federales (Saluum, 2008: 166).

### 2.3.4 Sudáfrica: el ascenso de los “blacks diamonds”

Según Nzimande (1990), para fines de los ochenta la clase media negra[134] sudafricana estaba compuesta por cuatro subgrupos. La **pequeña burguesía burocrática**, en primer lugar, estaba formada por aquellos individuos que ejercían la autoridad tanto en los bantustanes[135] como en los townships[136] estrechamente vinculados, por lo general, al régimen blanco. La **pequeña burguesía civil,** en segundo lugar, comprendía empleados tanto públicos como privados (maestros, enfermeras, bancarios) que trabajaban tanto en las áreas urbanas como rurales así como también por un reducido grupo de profesionales independientes. La existencia de bajos salarios así como de condiciones de trabajo despóticas constituía la característica común de este heterogéneo grupo.

Con la llegada del gobierno democrático en 1994 y las consecuentes transformaciones internas, la práctica obligó a realizar ajustes a estas dos primeras categorías de Nzimande (Graaf, 1990; Lodge, 2002). De este modo, el estrato “burguesía burocrática” fue reemplazado por la denominada “**clase gobernante**” formada por el presidente, el primer ministro, los miembros del gabinete, los gobernadores provinciales y los funcionarios civiles de alto nivel. Por otro lado, la llamada “**pequeña burguesía civil**” comenzó a constituir un grupo más amplio y heterogéneo que abarca tanto empleados que trabajan en el ámbito público como profesionales independientes que actúan en la esfera privada.

En tercer lugar, se halla la **pequeña burguesía comercial** la cual comprendía, durante el régimen del apartheid, a negociantes que actuaban en el seno de los bantustanes y las townships y que, gracias a estas actividades, lograron ascender económicamente. En palabras de Roger Southall, “African

---

[134] El calificativo “**raza negra**” remite a una construcción social antes que a una referencia biológica. En este sentido, alude a aquel grupo históricamente desfavorecido que, con posterioridad a la caída del régimen del apartheid adquirió una importancia política central. Tomando esta perspectiva, cierta literatura prefiere el empleo del concepto de “clase media africana”, el cual deja de lado la idea de ausencia de tensiones entre distintos segmentos sociales de raza negra.

[135] **Bantustán** es el término que designa a cada uno de los veinte territorios que operaron como reservas tribales de habitantes no blancos en Sudáfrica en el marco de las políticas segregacionistas impuestas durante la época del apartheid. Los bantustanes fueron implementados en 1959 y desmantelados definitivamente en 1994. La palabra tiene su origen en bantú (que significa "gente" en la lengua bantú) y en stan ("tierra de”). Era un término usado por los críticos de los gobiernos del apartheid, en oposición a la expresión "homelands" (patrias), que era la promovida por el discurso oficial para designar el mismo fenómeno.

[136] Los **townships** son las áreas ubicadas en la periferia de las grandes ciudades sudafricanas hacia las cuales fue obligada a movilizarse la población de raza negra durante el régimen blanco.

business under apartheid was deliberately stunted by a system of official licensing which restricted African entrepreneurs to operating in racially demarcated areas (…) "this leading to the emergence of a stratum of businessmen which was closely tied to bantustan structures" (Southall, 2004:13).

Finalmente, se encuentra la **pequeña burguesía corporativa** que tiene sus orígenes a mediados de la década del setenta. En efecto, la ya mencionada revuelta de Soweto[137] de 1976 fue protagonizada por jóvenes negros urbanos, que habían tenido acceso a la educación formal y que, en teoría, podían acceder a mejores salarios y condiciones de empleo. Sin embargo, tenían generalmente que resignarse a ocupaciones menores o marginales muy mal pagas.

La brutal represión acaecida en Soweto provocó una creciente indignación y movilización. A través de huelgas y boicots que se extendieron por todo el país, la población comenzó a reclamar por una mejor educación y calidad de vida así como por el fin de la exclusión racial. Con respecto a las repercusiones de este acontecimiento, en relación al tema que aquí nos interesa, el gobierno blanco "hastened to promote African business in the urban areas to develop a black middle class (Southall, 2004: 13). En palabras de Aggrey Klaaste, las motivaciones del gobierno sudafricano se explican en la búsqueda de una clase media negra que tuviese "más que perder" si contribuía con los movimientos de liberación. Pese a estas ideas, las mejoras materiales de los individuos de raza negra reforzaron tanto las demandas económicas como las de libertad política de este sector (Klaaste en Burton y Hawthorne, 1988).

Como se mencionó en apartados anteriores, la profundización de medidas neoliberales a fines de la década del noventa (particularmente a partir de la implementación del GEAR), conllevó consecuencias sociales muy drásticas para los sectores populares sudafricanos: la tasa de desempleo aumentó (de 19,3 % en 1993 a 31,2% en 2003), el salario real permaneció estancado y los ingresos medios de las familias trabajadoras disminuyeron, en particular de aquellos sectores vinculados a la economía informal, que alcanzan al 50% de la población activa (Rojas Mateus, 2006).

Con la llegada de Mbeki a la presidencia sudafricana en 1999, y la puesta en marcha del Black Economic Empowerment (BEE) y de la política de

[137] Para mayores detalles sobre la revuelta de Soweto, ver pág. 100.

Affirmative Action, se buscó corregir los enormes desequilibrios en las rentas, los salarios y las categorías laborales comenzándose a vislumbrar algunos avances.

En 2004, al final de la primera presidencia de Mbeki, ya se habían registrado ciertos progresos. En este sentido, Rory Carroll sostenía que "there is a new generation of ambitious, wealthy black people transforming the country. As fast as they are moving into senior positions in banks, multinationals and stateowned firms they are moving out of townships and into the once white-only suburbs of lawn sprinklers and pool filters"(Carroll, 2004).

Un primer estudio realizado en 2004 por The South African Advertising and Research Foundation (SAARF), demostró que más de 500.000 sudafricanos de raza negra habían logrado, en un lapso de tres años, ascender a los estratos medios. La investigación había tenido en cuenta una serie de indicadores socioeconómicos tales como los ingresos mensuales y el acceso a agua corriente, educación y transporte, concluyendo que el mayor incremento se había dado en gastos de educación (21,4%), servicio doméstico (23,4%) y vacaciones (44%) (South Africa Info, 09/11/2004). Siguiendo este mismo enfoque, Southall sostenía que "blacks today constitute around 60% of the middle class as a whole" (Southall, 2004:10).

En el año 2007, un nuevo estudio realizado esta vez por el Bureau of Market Research (BMR) de la University of South Africa (UNISA), estimó que la emergente clase media negra de Sudáfrica había ascendido de 6,3 millones de personas en 2001 a 9,3 millones en 2007 (UNISA, 2007). Asimismo, se destacó que Gauteng (66%), KwaZulu-Natal (12%), Eastern Cape (10%), Western Cape (8 %) y Free State (3 %) poseían las mayores proporciones de este nuevo sector medio negro (Naidu, 2008).

En base a los datos analizados es posible constatar en la actualidad una relativamente mayor presencia de personas negras en la clase media corporativa, conocidas como "black diamonds". Cabe aclarar, no obstante, que la mayor parte de éstas se concentra en emprendimientos pequeños y medianos (cuentapropistas) mientras que la elite blanca sigue reteniendo el control económico en las grandes empresas. Asimismo, el mayor aporte a la ampliación de la clase media sudafricana proviene de la administración pública, como consecuencia de la implementación de las políticas gubernamentales anteriormente señaladas.

Por otra parte, los detractores de este proceso advierten que la emergencia de los black diamonds, ha añadido a la tradicional desigualdad entre blancos y negros, la desigualdad entre negros. En este sentido, Alicia Divinzenso realiza una aguda crítica al señalar que la nueva clase media negra, "maltrata a los obreros negros y es igual de autoritaria que los patrones blancos. Por lo tanto, si bien reivindica su condición de negra cuando la discriminación positiva la ayuda a subir posiciones en la escala social, se comporta con todos los prejuicios" (Divinzenso, 2003).

Desde una perspectiva más optimista, Jan Puhl sostiene que dicha nueva clase se caracteriza por ser crecientemente participativa en las esferas políticas con fuertes demandas en relación a un gobierno cada vez más transparente y democrático (Puhl, 2009). Por otra parte, cabe notar que los sudafricanos poseen los índices más elevados de cobertura de radio, televisión y prensa de toda la región (Mattes, 2004: 92).

En cuanto  a los patrones de consumo se observa que, al igual que en los casos de los sectores medios indios y brasileños, la clase media sudafricana no posee una cultura de ahorro, "most are coming into the middle class fold for the first time and materialistic possessions like house, cars, LCDs are being bought with *gusto*" (Goyal, 2010). Además, los generosos subsidios estatales han mantenido la confianza y la seguridad de estos consumidores.

Con respecto al asentamiento geográfico de este grupo, es posible visualizar dos tendencias. Por un lado, se encuentra el caso de Soweto como ejemplo paradigmático de transformación de un gueto en una ciudad que alberga a la nueva clase emergente. La apertura a partir de 2005 de cuatro shopping malls (Protea Gardens, Baramall Jabulani y Maponya) cambió el escenario comercial de Soweto. Por otra parte, un importante número de familias sudafricanas, que producto del sistema del apartheid vivieron históricamente en estos townships, comenzaron a mudarse a los suburbios de las áreas metropolitanas, que constituían un clásico bastión de la minoría blanca. Los argumentos esgrimidos por estos sectores incluyen razones de seguridad como así también mejores establecimientos educativos para sus hijos. Asimismo, la movilidad habitacional es considerada por los black diamonds como un símbolo de éxito social. Cabe aclarar, no obstante, que dichos grupos mantienen los lazos sociales con su antiguos vecindarios, "even though they live in the suburbs there remains a strong

desire, right across the board, to maintain their township connections" (South Africa Info, 24/05/2009).

Finalmente, en términos educativos, se verifica que a partir del régimen democrático el gobierno sudafricano promovió una importante reforma curricular que destacó en sus contenidos la defensa de los derechos humanos. Si bien la reforma amplió los alcances de la educación, el proceso no implicó una mejora en la calidad educativa ya que ahora la diferenciación es económica: "the racially fragmented system is gone, but in its place a two-tier school system has emerged (Bloch, 2008 en Marais, 2011).

### 2.4 ¿Qué tipo de desarrollo y para quién?

El examen de las capacidades territoriales, demográficas, económicas y sociales de los países miembros de IBSA permite inferir que los tres estados lograron un destacado crecimiento económico, a partir de las políticas desplegadas durante la última década del siglo pasado y, especialmente, a lo largo del nuevo siglo[138]. Esta realidad habilitó la consabida identificación internacional de los mismos como "emergentes". Sin embargo, el análisis de su situación socioeconómica interna demuestra que dicho crecimiento aún no ha significado un desarrollo colectivo sino que sólo propició una mejora de ciertos segmentos económicos y sociales.

La presencia de algunos sectores que han podido ascender socialmente en los países bajo estudio, no debe hacer perder de vista la existencia de importantes mayorías que aún permanecen, en los tres casos, bajo una situación de extrema carencia. La observación general del panorama nacional de cada uno de estos estados posibilita el reconocimiento de **sociedades duales** (con claras diferenciaciones entre ricos y pobres) pincelando un escenario en el cual islas de prosperidad conviven en mares de indigencia.

India resulta el caso más paradigmático. Por un lado, se observa "el desarrollo de una amplia gama de industrias, algunas de alta tecnología como la nuclear, espacial y de defensa, y de una multiplicidad de servicios, que son la principal fuente de crecimiento económico del país" (Pérez Llana, Laffaye y Stancanelli, 2008: 102). Por el otro, "la miseria absoluta para millones de

[138] Ver ANEXO I.

personas, crecientes dificultades en el campo, suicidios en masa de campesinos arruinados, desnutrición crónica y endémica, inmensos trastornos del desarrollo que castigan a los pobres" (Sahni, 2008: 30). En cuanto a Brasil, la sociedad combina "de um lado, subsistemas de sociedade de conhecimento, de altíssima produtividade, e industrial, de produtividade média, que sao funcionais para a economia globalizada, e, de outro lado, subsistemas tradicionais urbanos e rurais, de baixíssima produtividade, que sao disfuncionais para a economia globalizada" (Viola, 2005: 13). En Sudáfrica, por último, el politólogo Robert Schrire ha hecho referencia a "tres naciones": "una blanca y rica, otra negra y asimismo acomodada y otra de mayoría negra desempleada y golpeada por la pobreza" (Schrire en Mills, 2004: 88).

Es decir, escasez y abundancia coexisten sin problemas en un proceso simultáneo de globalización y marginalización. Esta dinámica se ve ampliamente reflejada en su distribución espacial poniendo de manifiesto una "nueva geografía de centros y márgenes[139] que cruzan transversalmente la antigua divisoria entre países ricos y países pobres"[140]. En términos de Sassen Saskia, "dentro de las ciudades más importantes tanto del mundo en desarrollo como del desarrollado vemos una nueva geografía que no sólo contribuye a reforzar las desigualdades existentes sino que, además, pone en marcha toda una serie de dinámicas nuevas de la desigualdad" (Saskia, 1998: 41). La autora agrega que "junto a las nuevas jerarquías regionales y mundiales de las ciudades, hay un vasto territorio que ha ido volviéndose cada vez más periférico y ha ido quedando cada vez más excluido de los más importantes procesos económicos que alimentan el crecimiento económico en la nueva economía mundializada (Saskia, 1998: 39). En efecto, la segregación urbana[141], (representada por las favelas brasileñas, los slums indios y

[139] La expresión pertenece a Sassen Saskia, socióloga holandesa especializada en planeamiento urbano y en sociología de la globalización y conocida internacionalmente a partir de la publicación de su obra seminal La Ciudad Global, en 1991. La autora sostiene que "la combinación de dispersión espacial e integración global ha creado un nuevo rol estratégico para las grandes ciudades dando lugar a un nuevo tipo de ciudad: la ciudad global" (Saskia, 1991). Asimismo, agrega que "el predominio cada vez mayor de las industrias de la información y el crecimiento de una economía mundializada, han contribuido a una nueva geografía de la centralidad y la marginalidad que reproduce en parte las desigualdades existentes, pero es también el resultado de una dinámica específica de las formas actuales de crecimiento económico" (Saskia, 1998: 38).

[140] En relación al caso de la India, Ajai Sahni hace referencia en este mismo sentido a "corredores de crecimiento", dadas las pautas de desarrollo restringido y concentrado (Sahni, 2008: 36).

[141] La segregación urbana es el proceso por el cual las clases o los grupos de población se concentran espacialmente en diferentes áreas. Estas áreas difieren en términos de riqueza, estatus y

las townships sudafricanas); constituye un punto en común en los tres países bajo estudio dando muestras concretas de esta realidad.

De lo antedicho se desprenden varios interrogantes: ¿Es necesario reformular el concepto de desarrollo para explicar estas nuevas realidades? ¿Cuáles son las condiciones de ascenso socioeconómico? ¿Hay una nueva y diferente clase media?

En relación a la primera cuestión, el pretendido planteamiento universalista y atemporal del llamado Consenso de Washington, asentado en unos pocos indicadores macroeconómicos, conllevó la aplicación en gran parte de los países en desarrollo de un conjunto de recetas, basadas en principios excesivamente simplistas. En este sentido, se postuló una concepción lineal del desarrollo en virtud del cual se ponderó el crecimiento económico en desmedro de la distribución. En palabras de Cambra Bassols, el desarrollo "es conceptualizado reduccionistamente como crecimiento, en un proceso esencialmente técnico que privilegia el crecimiento económico como condición y causa del desarrollo general y, específicamente, del desarrollo social" (Cambra Bassols, 2008:82). El caso de India resulta ejemplificador en virtud de una creencia generalizada de que el país se ha embarcado "en una trayectoria acumulativa y unidireccional de desarrollo que aportará grados cada vez mayores de prosperidad y bienestar a una población en constante aumento, hasta que toda la población acabe abarcada en su beneficioso abrazo" (Sahni, 2008: 31).

Asimismo, este excesivo tecno-economicismo ha derivado en una "obsesión cuantofrénica" (Cambra Bassols, 2008: 82), que lleva a reducir todos los análisis a variables económicas cuantificables. Por ello, si bien el carácter del presente trabajo reconoce la necesidad de cumplimentar con la incorporación de una serie de indicadores que sustenten la investigación; no se quiere dejar de señalar la importancia de considerar otros aspectos que aunque no puedan ser medidos no por eso resultan menos relevantes.

Si bien la cuestión del desarrollo habilita un estudio más exhaustivo que excede al presente trabajo, se considera oportuno traer a colación este tipo de

---

jerarquía (Castells, 1984). Los asentamientos "irregulares" se dan en tierras previamente desocupadas, en donde la precariedad de la tenencia se combina con condiciones críticas de vida (Spicker, Álvarez Leguizamón y Gordon, 2009: 264)

reflexiones dada la importancia de repensar los contenidos de aquellas políticas que aspiran a una mejora de las condiciones de vida humana.

En segundo lugar, la irrupción de una nueva clase media se explica, en gran parte, por el crecimiento de la capacidad de consumo. Esto es, la disminución a nivel mundial de los precios relativos de los bienes durables favoreció la incorporación de los estratos bajos a las pautas de consumo de la clase media. Dicha situación, "provocó la percepción de que la adquisición de bienes constituye la principal vía de integración social, mientras que no poseerlos se percibe como una forma de exclusión (…) Participar en esa masificación del consumo suele verse y sentirse como pertenecer a la clase media". Pese a ello, cabe destacar que las distancias sociales continúan, por ejemplo, en cuanto a la posibilidad de acceder a una educación y salud de calidad (Franco, Hopenhayn y León, 2011: 23). En este nuevo esquema, la pertenencia a esta clase media, floreciente en India, Brasil y Sudáfrica, no está dada necesariamente por el ingreso o la inserción ocupacional sino por la condición de consumidor (Franco, Hopenhayn y León, 2011: 24).

En el presente trabajo se considera que la concepción de desarrollo como mero crecimiento económico y de ascenso social como mero consumismo constituyen perspectivas exiguas, que cristalizan la necesidad de adoptar miradas alternativas que contemplen un desarrollo humano y social integral. Asimismo, se cree necesaria la recuperación de una concepción de clase media que no sólo involucre el nivel adquisitivo sino que también contemple el acceso a mejores niveles educativos y sanitarios para una cabal realización de las personas.

Desde este punto de vista, resulta interesante mencionar el enfoque del "Desarrollo a Escala Humana", formulado por el economista Manfred Max-Neef y por el sociólogo Antonio Elizalde. Estos autores chilenos explican que la economía convencional (clásica y neoclásica) incurre en un error fundamental al considerar a las necesidades humanas como crecientes e ilimitadas, puesto que las mismas son limitadas e invariables en el tiempo. Para ellos, las necesidades son concretamente nueve: subsistencia, protección, afecto, ocio, creación, libertad, entendimiento, identidad y participación. De esta manera, este enfoque "rompe

con el 'núcleo duro' de la vieja teoría del desarrollo[142] ya que no se centra en el crecimiento económico ni lo prioriza" (Capalbo, 2008: 40).

Por otra parte, el presente capítulo analizó las diversas políticas económicas y sociales implementadas por los gobiernos nacionales tendientes a revertir dicha situación. La discusión en torno a la eficacia de este tipo de políticas de transferencia de recursos ha sido altamente polémica, generando tanto enérgicos apoyos como fuertes oposiciones. En términos generales, se considera que la aplicación de las mismas ha tenido un efecto positivo en los tres estados permitiendo un mejoramiento de las condiciones de vida de amplios sectores de la población. No obstante, se advierte la necesidad de perfeccionar, de forma continua, tanto la gestión como el control del proceso de aplicación de dichas políticas; así como también de acompañar estas medidas con otras iniciativas gubernamentales que posibiliten gradualmente la generación de sectores con mayores márgenes de emprendimiento propio.

El análisis efectuado de las realidades domésticas de India, Brasil y Sudáfrica habilita el acercamiento, en el siguiente capítulo, a las acciones desarrolladas por los respectivos gobiernos en el ámbito externo. Dicha tarea, permitirá observar el modo en que los objetivos nacionales planteados se trasladan a los diversos ámbitos multilaterales e identificar a los sectores internos involucrados en las distintas negociaciones internacionales.

---

[142] Capalbo identifica la "vieja teoría del desarrollo" con la Teoría de Rostow (1960) en la cual se concibe un modelo de crecimiento económico estructurado en etapas, desde el estado original de subdesarrollo que considera a la sociedad tradicional, a la etapa de consumo en masa.

# Capítulo 3

## El activismo internacional de India, Brasil y Sudáfrica en los ámbitos multilaterales.

El análisis de las capacidades materiales de India, Brasil y Sudáfrica permitió una aproximación a las realidades domésticas de cada uno de estos países. En este sentido, fue posible bosquejar tanto las fortalezas que estos estados han sabido conseguir como los desafíos que aún deben enfrentar en su calidad de poderes medios emergentes. Por consiguiente, una mejor comprensión de los aspectos mencionados habilita avanzar hacia un estudio del comportamiento externo de los estados miembros de IBSA.

El presente capítulo se focaliza en el **activismo internacional** desarrollado por India, Brasil y Sudáfrica a fin de examinar el modo en el que las políticas nacionales (analizadas en el capítulo anterior) se trasladan a los diversos ámbitos multilaterales.

Desde la perspectiva del liberalismo institucional se considera que los poderes emergentes, a pesar de no contar con suficientes fuerzas materiales que les permitan gozar de un status de "gran potencia", pueden alcanzar posiciones de relevancia en ciertas cuestiones internacionales. En efecto, la actual configuración del poder mundial, difuso y cambiante, provoca la ausencia de una relación directa entre la posición ocupada por un Estado en el sistema internacional (pensada en términos realistas) y su nivel de influencia efectiva sobre otros actores. Frente a esta realidad, los poderes emergentes actúan activamente en el seno de múltiples regímenes internacionales tomando la iniciativa en la fijación de temas de la agenda mundial y construyendo diversas coaliciones negociadoras.

El capítulo comienza con una breve descripción de los principales objetivos y principios sostenidos por la política exterior de cada uno de los países bajo estudio a fin de conocer los grandes lineamientos dentro de los cuales se insertan las iniciativas desarrolladas en los ámbitos multilaterales. Como se sabe, la investigación abarca el período 2003-2010. En consecuencia, se toman en consideración los siguientes gobiernos: en India, el último año del gobierno de Atal Vajpayee (2003) y los dos gobiernos de Manmohan Singh[143] (2004-2009 y

[143] Para el caso de India se toman en cuenta los mandatos de los primeros ministros. Cabe recordar que según el sistema de gobierno indio, el presidente de la República es el jefe de Estado, primer

2009-actual); en Brasil, los dos mandatos de Lula da Silva (2003-2007 y 2007-2010); y en Sudáfrica, los gobiernos de Thabo Mbeki (con énfasis en el segundo mandato 2004-2008), la presidencia interina de Kgalema Motlanthe (2008-2009) y el gobierno de Jacob Zuma (2009-actual).

A continuación, se describen distintas manifestaciones del accionar internacional desplegado por India, Brasil y Sudáfrica en sus ámbitos regionales, con otras regiones del mundo así como también las acciones bilaterales realizadas con las principales potencias tradicionales. Finalmente, se analiza el papel desempeñado por estos países en los ámbitos globales, particularmente en relación a la conformación y a la actuación en diversos grupos de presión internacional[144] que han ido marcando la agenda mundial de los últimos años. El recorrido propuesto tiene por objeto identificar las estrategias de política exterior que los miembros de IBSA han desarrollado en el escenario internacional. Además, se parte de la idea de que el creciente perfil multilateral de estos estados, con objetivos y preocupaciones que exceden el mero marco regional, constituye uno de los elementos que habilita la consideración de los miembros de IBSA como poderes medios emergentes.

## 3.1 La política exterior india: los gobiernos de Atal Vajpayee y Manmohan Singh

Si bien el período de tiempo considerado en este trabajo (2003-2010) comienza, para el caso de India, con el último año de gobierno de Atal Vajpayee resulta necesario referenciar dos procesos iniciados en la década del noventa que constituyeron importantes quiebres en el diseño de la política exterior india.

El primero de ellos se vincula al colapso de la Unión Soviética, principal socio económico y estratégico de India durante la Guerra Fría, lo cual supuso un

---

ciudadano de la India y Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas. Sus poderes son meramente protocolarios y, en la práctica, influyen muy poco en la vida política. El primer ministro, en cambio, es el responsable de ejercer las funciones y el poder atribuido al presidente, es decir, es el jefe de gobierno (Viassa Monteiro, 2010: 73).

[144] Los grupos de presión internacional 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 internacional 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).

duro golpe a la diplomacia de New Delhi. En este sentido, el "no alineamiento", eje de la política externa desde la independencia, pareció perder su razón de ser dada la desaparición de una de las dos superpotencias.

Asimismo, las relaciones de poder en Asia se vieron sustancialmente modificadas. Ante una realidad regional históricamente compleja (especialmente sus vínculos con China y Pakistán), el gobierno indio decidió emprender un camino de recomposición de relaciones con sus vecinos. No obstante, la perpetuación de conflictos sin resolver significó un importante obstáculo. Por último, la "neutralidad" asumida por el gobierno indio en ocasión de la Guerra del Golfo en 1991 deterioró la imagen del país frente a la comunidad internacional, restándole credibilidad en Naciones Unidas y en el Movimiento de Países No Alineados (Dixit, 2004:54).

Por otra parte, y en el marco de un nuevo orden internacional globalizado, el gobierno indio consideró imprescindible una transformación de las estructuras económicas nacionales. Por consiguiente, se inició en 1991 un importante proceso de reformas económicas (ya analizadas en el capítulo anterior) que en el plano externo tuvo su correlato en un acercamiento a los organismos multilaterales de crédito (FMI y Banco Mundial) como así también en su participación en 1995 como miembro fundador de la OMC.

El segundo punto de inflexión relevante al momento de analizar la actual política externa se relaciona con los ensayos nucleares realizados en 1998 (pruebas en Pokhran)[145], episodio que buscó la reafirmación de India en la escena internacional con el objeto de que se reconozca su status nuclear y, por ende, ser aceptada en igualdad de condiciones por los grandes poderes mundiales.

Luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el **gobierno de Vajpayee (1996-2004)**[146] apoyó abiertamente a Washington en la lucha contra el terrorismo. Asimismo, el primer ministro visitó Pekín, Moscú, Teherán y

---

[145] En 1998, el gobierno indio efectuó una serie de cinco explosiones subterráneas, lo cual fue replicado por otras explosiones nucleares realizadas por Pakistán. Dicha situación provocó la indignación de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas así como también la aplicación de sanciones por parte del Congreso norteamericano.

[146] A. B. Vajpayee (1996-1998), pertenecía al Bharatya Janata Party (BJP). Su victoria implicó, por primera vez en India, la llegada de un gobierno de derecha nacionalista. El gobierno de Vajpayee fue quien finalmente logró superar las recurrentes crisis políticas sucedidas en el país durante la década del noventa. En consecuencia, continuó su gestión durante el período 1998-2004.

Damasco a fin de desarrollar nuevos socios comerciales. En este sentido, cabe destacar la visita efectuada por Vajpayee a China en junio de 2003. Ese mismo año, el gobierno indio decidió no apoyar el envío de tropas comandas por Estados Unidos a Irak. Por tanto, el Bharatya Janata Party (BJP) "buscava fortalecer o poderio nacional indiano cooperando com Washington, mas sem enterrar a tradição terceiro-mundista e de não alinhamento, que caracterizara a Índia" (Porto de Oliveira, 2009: 124).

Siguiendo esta misma línea, el **gobierno de Manmohan Singh (2004-2009 y 2009-actual)**[147] combinó una política de "retorno de India a Asia" -reflejada en la participación del país en una serie de cúpulas regionales y en un mayor acercamiento a China[148]- con una renovada aproximación a Estados Unidos. En efecto, en abril de 2005 Condoleeza Rice visitó New Delhi, precedida de declaraciones oficiales en Washington, en las que se atribuía la misión de "ajudar a Índia a tornar-se uma potência mundial no século XXI" (Porto de Oliveira, 2009: 129). En ese marco, los ministros de Defensa de los dos países firmaron un acuerdo de diez años para la producción conjunta de armas y la cooperación en materia de defensa. Pese a la inicial oposición, hoy en día, todas las grandes potencias nucleares han entrado en diálogo con India.

En contraposición a los continuos cambios políticos nacionales que tuvieron lugar durante la última década del siglo XX[149], el gobierno de Vajpayee y los dos mandatos de Manmohan Singh lograron una notoria estabilidad política interna, la cual se tradujo en una continuidad en los lineamientos de política exterior cuyo principal objetivo ha sido la búsqueda de una mayor presencia internacional para el país. De este modo, es posible mencionar ciertos rasgos comunes que definen la política exterior india de los últimos años.

---

[147] En las elecciones de 2004 se produjo una nueva victoria del Partido del Congreso, esta vez al frente de la United Progressive Alliance (UPA). En principio, Sonia Ghandi (viuda y heredera política de Rajiv Ghandi) fue elegida para el cargo de primer ministro. No obstante y, frente a las reacciones xenófobas en su contra por ser italiana de nacimiento, Sonia Ghandi se retiró dando su apoyo para dicho cargo a Manmohan Singh, quien contaba con notoria fama por ser el principal arquitecto de las reformas económicas iniciadas en 1991 (CIDOB, 12/09/2006).

[148] El Primer Ministro chino Wen Jiabao realizó una visita de Estado a Nueva Delhi en abril de 2005.

[149] Como se mencionó en capítulos anteriores, durante este período se sucedieron dos experiencias cortas de gobierno pertenecientes al Frente Unido (una coalición de partidos): Deve Gowda (1996-1997) y I. K.Gujral (1996-1997).

La defensa del **multilateralismo** en el tratamiento de los asuntos internacionales es considerada como una herramienta de gran importancia tanto para afrontar los principales desafíos globales como para promover la discusión de los problemas nacionales. El ejercicio de este multilateralismo permite diseñar un orden más favorable a los intereses indios, "no sólo porque representa un modo de abordar de manera más efectiva determinados asuntos (cambio climático, terrorismo, gestión y prevención de catástrofes, lucha contra la pobreza, desarme, etc.), sino porque también permite hacer frente a posibles equilibrios de poder (en Asia) desfavorables para el país" (Mato Bouzas, 2009: 3).

El **no alineamiento** sigue estando presente como un rasgo característico de la política exterior. Sin embargo, su significado ha cambiado de forma sustancial. Cabe recordar que el no-alineamiento fue proclamado por Jawaharlal Nehru como una forma de rechazo a la dinámica bipolar propia de la Guerra Fría e instaba a la defensa de una forma de autonomía que asegurase las condiciones para el desarrollo económico y para la seguridad de una India recientemente independizada. Actualmente, el no-alineamiento ha sido reformulado y definido como "una cierta libertad para escoger un socio u otro", es decir, que la India puede participar en una serie de alianzas, pero éstas se consideran de carácter limitado. En otras palabras, prima la necesidad de una **autonomía estratégica** para garantizar el desarrollo de una política exterior independiente. Por lo tanto, "el no-alineamiento no se corresponde con la defensa de un idealismo en política exterior, sino con una práctica realista que busca maximizar las posibilidades en un escenario en el que el poder viene determinado por la consecución de una serie de logros en ámbitos muy diversos" (Mato Bouzas, 2009: 4).

La **diplomacia del desarrollo,** por otro lado, es una estrategia de política exterior que sobre la base de iniciativas de Cooperación Sur-Sur, esto es, mediante la actuación conjunta con otros países desfavorecidos en los principales foros internacionales, busca promover medidas encaminadas a satisfacer las necesidades socioeconómicas internas.

Finalmente, una **política de defensa creíble** refiere a la convicción de que, frente a un escenario regional inestable que supone una constante amenaza para la seguridad nacional, la India no renuncia al mantenimiento de una capacidad de disuasión nuclear frente a un posible adversario así como a una permanente renovación y mejora de su equipamiento militar.

## 3.2 La política exterior de Lula da Silva

Pérez Llana sostiene que la formulación y ejecución de la política exterior brasileña es comúnmente citada "como el ejemplo tal vez más acabado de una conducta internacional definida y consecuente" (Pérez Llana, 1981: 369). Si bien resulta conveniente matizar esta creencia -basada principalmente en análisis comparativos con el caso argentino-, es innegable la presencia de ciertos principios rectores de la política exterior de Brasil que han permanecido vigentes con independencia de los estilos de los diversos gobiernos de turno. En este marco, el multilateralismo, la acción externa cooperativa, el pragmatismo[150], el desarrollo y la autonomía, pueden ser considerados como elementos constantes de la política externa del país (Cervo, 2008: 27-31).

El gobierno de Lula da Silva (2003-2010) no ha sido la excepción en este tema. Si bien, desde el punto de vista discursivo, el gobierno del PT[151] se esforzó por enfatizar las diferencias con la anterior administración de Fernando Henrique Cardoso, en la práctica no existieron cambios radicales en la consecución de la política exterior sino, fundamentalmente, modificaciones o ajustes en las prioridades y en las relevancias otorgadas a las diversas cuestiones. En palabras de Vigevani y Cepaluni, "não houve ruptura significativa com paradigmas históricos da política externa do Brasil, sendo algumas das diretrizes desdobramentos e reforços de ações já em curso na administração FHC. Houve

[150] Helio Jaguaribe define el pragmatismo brasileño como "la identificación de los márgenes de compatibilidad existentes entre los respectivos intereses nacionales. Implica un realismo de convergencia de las cuestiones internas y externas" (Entrevista realizada por la autora, Rio de Janeiro, 16 de agosto de 2009).

[151] El Partido de los Trabajadores (PT) está conformado por militantes y dirigentes que provienen de diversas experiencias políticas: sindicatos, movimientos sociales, sectores de la iglesia, partidos e intelectuales de izquierda. Sus bases ideológicas no poseen una sola orientación distinguiéndose varias tendencias, lo cual lo ha llevado a una construcción del poder a través del pragmatismo político. Al poco tiempo de acceder al poder, se iniciaron los conflictos entre el presidente y su partido. Vicente Palermo explica que, si bien aún antes del comienzo de la campaña electoral, gran parte de la cúpula del PT había adoptado diagnósticos que la aproximaban de hecho a las orientaciones dominantes en el gobierno de Cardoso, el "énfasis que en el tramo inicial Lula imprimió a la agenda reformista tanto como el empeño en la ortodoxia fiscal y monetaria implementadas por el equipo económico del gobierno, estuvieron lejos de expresar las orientaciones históricas del PT" (Palermo, 2004:6). La relación se volvió muy crítica a fines del primer mandato, cuando el presidente debió hacer frente a la rebelión abierta de algunos legisladores de su partido y de miembros emblemáticos del gabinete. A partir del segundo mandato, por medio de posturas más radicales, Lula utilizó la política externa como una manera de mantener el apoyo de su estructura partidaria, ante la insatisfacción de los segmentos más extremistas de la organización, para los cuales el presidente llevaba adelante una política demasiado pro-capitalista. En palabras de Almeida, "es en el plano de las relaciones exteriores donde el gobierno de Lula refleja en mayor medida el discurso del PT" (Almeida, 2004: 162).

uma significativa mudança nas ênfases dadas a certas opções abertas anteriormente à política externa brasileira" (Vigevani y Cepaluni, 2007:3). Los autores consideran que si bien estos dos gobiernos representan tradiciones diplomáticas diferentes, ambos persiguieron el mismo objetivo distintivo de la política exterior brasileña: desarrollar económicamente al país preservando al mismo tiempo cierta autonomía política.

Al realizar una revisión de la política externa de Lula da Silva, Celso Amorim, ministro de Relaciones Exteriores durante los dos períodos presidenciales, destaca el multilateralismo, la promoción del desarrollo, la solidaridad y el universalismo como principios especialmente promovidos por esta gestión gubernamental (Amorim, 2005; 2010).

El gobierno brasileño fue un firme defensor del **multilateralismo** sobre la idea de que un orden internacional basado en normas resulta indispensable para un mundo más justo y democrático[152]. Las autoridades brasileñas consideran que la creciente tendencia hacia un sistema internacional multipolar no ha sido acompañada por una democratización de las instituciones multilaterales. Por consiguiente, la gobernabilidad mundial se caracteriza por una renovada falta de legitimidad y eficacia puesto que los países en desarrollo no se encuentran suficientemente representados. En este marco, "in which developing countries are no longer passive bystanders, Brazil is willing to play a greater role" (Amorim, 2010: 216). Amorim asegura que, si bien no es la primera vez que los países en desarrollo intentan articular posiciones comunes, la diferencia con ocasiones anteriores radica en el paso desde posturas esencialmente defensivas a situaciones en las que, "developing nations were able to advance a constructive agenda based on forward-looking proposals". (Amorim, 2010: 219).

La política exterior brasileña es concebida como un instrumento para la promoción del **desarrollo.** Desde el comienzo de su gestión, Lula sostuvo que la política externa debía basarse en una perspectiva humanista reflejando las aspiraciones de la sociedad brasileña. La promoción del libre comercio, la construcción de capacidades tecnológicas de avanzada, la búsqueda de inversiones

[152] Desde la finalización de la Guerra Fría, Brasil está buscando consolidar su proyección mundial incrementando su participación en los foros políticos y económicos regionales y multilaterales con el objetivo de disminuir la vulnerabilidad del país y aumentar el propio poder. Es lo que Letícia Pinheiro caracteriza como "institucionalismo pragmático"(Pinheiro, 2004).

productivas, la integración regional y las relaciones comerciales con otros bloques y países; fueron consideradas las principales herramientas de la política exterior con vistas a lograr el desarrollo nacional (Visentini y Reis Da Silva, 2010: 55). Desde este enfoque, el gobierno de Lula propició la apertura de nuevos mercados a través de una activa diplomacia para la incorporación de otros países en desarrollo al esquema de comercio externo. En consecuencia, mientras que en el año 2002 las exportaciones brasileñas a países no pertenecientes a la OCDE alcanzaban el 38,5% del total, para el año 2009 dicha cantidad ascendió al 57% (Amorim, 2010: 216). Cabe señalar además que esta diversificación de los socios comerciales contribuyó a atenuar el impacto de la crisis financiera de 2008 sobre la economía brasileña: "the fact that Brazilian exports no longer hinge primarily on the performance of the rich countries was also a factor in the quick exit from the negative spiral" (Amorim, 2010: 217).

El ejercicio de la **solidaridad** fue otro de los principios sostenidos por la política exterior de Lula remarcando la importancia de no ser indiferentes con las necesidades de aquellos países asolados por la pobreza, los conflictos armados y los desastres naturales. Para el canciller, esta actitud de "no indiferencia"[153] no es contradictoria con la defensa de los propios intereses nacionales puesto que asume la existencia de una relación dialéctica en la que ambas partes puedan verse beneficiados: "We are convinced that in the long run an attitude based on a sense of humanity that favours the promotion of development of the poorest and most vulnerable will not only be good to peace and prosperity around the world. It will bring benefits to Brazil herself, in political as well as economic terms" (Amorim, 2010: 225).

Finalmente, el gobierno de Lula promovió fuertemente el **universalismo** lo cual se vio reflejado en una considerable expansión de la red de vínculos bilaterales tanto a través de la instauración de nuevos destinos en el exterior como

[153] La participación de Brasil en la intervención de Haití constituye un ejemplo en este sentido. Recordemos que en el 2004, el gobierno brasileño decidió asumir el mando militar de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas para Haití (MINUSTAH) enviando un contingente de 1.200 efectivos. Se trató de la primera intervención militar de Brasil en un país del Caribe, lo cual recibió fuertes críticas de diversos sectores de la sociedad que catalogaron el suceso como un abandono del histórico principio de no intervención en los asuntos de terceros Estados. Frente a esto, la cancillería brasileña buscó defenderse asegurando que no se debía confundir la "no intervención" con la falta de interés o la "indiferencia" hacia los problemas regionales (Lechini y Giaccaglia, 2007: 83).

así también por medio de una ampliación del personal perteneciente al cuerpo diplomático. Esta expansión, "compatible with the universal nature of our foreign policy, is likely to go on, as Brazil's role in international affairs keeps growing" (Amorim, 2010: 226).

De este modo, el universalismo como matriz conceptual de la política exterior brasileña acompaña la transformación de este Estado de un global trader -un país que tiene un intercambio comercial con muchos países- a un global player -un Estado que aspira a lograr una inserción global con políticas exteriores globales- (Lechini y Giaccaglia, 2010: 239). En este sentido, resulta interesante el análisis realizado por Vigevani y Cepaluni, quienes sostienen que el gobierno de Lula da Silva apeló a la búsqueda de una **autonomía por la diversificación**, esto es, se diversificaron tanto los socios como las opciones estratégicas del país, con el objeto de alcanzar un mayor equilibrio con los países del Norte. Es importante señalar que esta diversificación no sólo significa la búsqueda de alternativas de relaciones con otros estados, "mas também implica capacidade de intervenção em questões que não dizem respeito a interesses imediatos. Significa intervir em questões que se referem a bens públicos internacionalmente reconhecidos" (Vigevani y Cepaluni, 2007: 304). Por tanto, la mayor diferencia con el gobierno de FHC[154] radica en el énfasis otorgado a la búsqueda de un mayor protagonismo internacional de Brasil. La anterior administración, "procurou ter uma posição menos forte, de perfil mais moderado, em que a ação externa se daria em um contexto de colaboração com iniciativas resultantes de órgãos internacionais, evitando assumir um papel internacional que resultasse em responsabilidades e riscos" (Vigevani y Cepaluni, 2007: 304).

### 3.3 La política exterior post apartheid (Thabo Mbeki), la transición (Kgalema Motlanthe) y el "post" post apartheid (Jacob Zuma)

En el caso sudafricano, el período bajo análisis comienza con el segundo mandato de Thabo Mbeki (2004-2008). No obstante, la mayoría de los analistas coinciden en señalar importantes líneas de continuidad, desde el fin del régimen

[154] Vigevani y Cepaluni vinculan al gobierno de Cardoso con la búsqueda de una "autonomía por la participación" mediante la adhesión a regímenes internacionales, incluso de cuño liberal, con el objeto de influir en la formulación de los principios y reglas que rigen el sistema internacional (Vigevani y Cepaluni, 2007: 283).

del apartheid, en cuanto a los objetivos planteados en materia de política exterior. Así, los ajustes realizados pueden ser vistos como consecuencias de cambios ocurridos tanto en el plano doméstico como sistémico.

En términos de Elizabeth Sidiropoulos, durante la primera década post apartheid (1994-2004), Sudáfrica "was the darling of the international community, for its negotiated (and some would say 'miracle') transition to an inclusive democracy, and the very active and positive role it began playing in global fora". A partir del segundo período de gobierno de Mbeki, en cambio, "this honeymoon period was starting to wane" (Sidiropoulos, 2008: 108). Asimismo, las fisuras que comenzaron a emerger al interior del ANC a partir del año 2008 (y el consecuente cambio de gobierno en 2009), evidenciaron el posible surgimiento de un marco de actuación política interna diferente.

La presidencia de **Thabo Mbeki** se caracterizó por un fuerte compromiso con la política exterior siendo posible señalar una serie de cuestiones que fueron consideradas de modo preferencial y que, en consecuencia, se tornaron distintivas de esta gestión. En este sentido, el **African Renaissance** y, posteriormente la New Partnership for Africa's Development (NEPAD)[155] constituyeron piezas centrales del accionar externo de este gobierno. Dichas iniciativas constituyeron entonces nuevos instrumentos por los cuales se continuó priorizando las relaciones con África, en base a la premisa de que el destino de Sudáfrica se encuentra inextricablemente entrelazado a su región (DIRCO, Annual Report 2009-2010, 2010: 9).

Desde esta perspectiva, el **multilateralismo**, al igual que en los casos de India y Brasil, fue un principio enérgicamente sostenido. Sin embargo, el vínculo establecido entre estos dos conceptos (región y multilateralismo), en la formulación de la política externa sudafricana, resulta más estrecho que en los casos de India y Brasil. Esto se debe a que, como señala Mzukisi Qoboa[156], "this African orientation has earned South Africa legitimacy and stature in the global community in general, and in multilateral institutions in particular" (Qoboa, 2010:

---

[155] La NEPAD es un programa que tiene por objeto promover la democratización y el respeto de los derechos humanos, prevenir los conflictos y auspiciar una pacífica resolución de los mismos luchando para el desarrollo y el combate contra la pobreza (NEPAD, 2011).

[156] El Dr Mzukisi Qobo es el director de política comercial del Departamento Nacional de Comercio e Industria de Sudáfrica.

15). Siguiendo esta misma línea, Adam Habib sostiene que "South Africa's prioritisation of Africa, its almost messianic zeal to modernise the continent through a focus on political stability and economic growth, and its desire to reform the global order so as to create an enabling environment for African development" (Habib, 2009: 143).

Es decir, el multilateralismo sudafricano puede ser explicado como un camino de dos vías. Por un lado, Sudáfrica requiere de su entorno regional como plataforma de lanzamiento para una actuación a nivel global, en mayor medida que lo que la necesitan sus socios de IBSA. A su vez, el gobierno sudafricano estima que sólo mediante una participación más activa en el plano internacional será posible obtener modificaciones que favorezcan el desarrollo del continente africano y, por ende, de Sudáfrica. En este contexto, es posible entonces entender las constantes alusiones, en los discursos oficiales, a la noción de "**bridge-builder**" como el rol que el país debe asumir en las relaciones entre la región y los poderes extrarregionales –tradicionales y emergentes- (Sidiropoulos, 2008: 110; Habib, 2009: 151; Qoboa, 2010: 14, entre otros).

La preocupación por la prosperidad económica y por la estabilidad política de la región se vincula a otros dos principios sostenidos por el gobierno sudafricano. Por medio de la **cooperación al desarrollo**, el gobierno realizó una importante asistencia técnica y financiera a múltiples estados africanos. Una interpretación, entre otras posibles, afirma que Sudáfrica busca contribuir al crecimiento regional como un modo de recomponer las relaciones con sus vecinos, las cuales se vieron seriamente perjudicadas por las políticas ejecutadas durante el apartheid (Qoboa, 2010: 21). Debe tenerse en cuenta, además, el apoyo que dichos países de la región brindaron al ANC en su lucha contra el régimen de segregación racial.

En materia económica, el gobierno de Mbeki otorgó un importante papel a las inversiones encaradas por el sector privado sudafricano en el ámbito regional. Es importante aclarar que el despliegue de una diplomacia económica fue un objetivo poco presente durante los primeros años post-apartheid, lo cual comenzó a revertirse en los últimos años de su gestión. Sin embargo, en términos generales, dicha administración adoptó un "hands-off approach" debido a las críticas provenientes de otros países africanos sobre la jactancia de las empresas sudafricanas (Sidiropoulos, 2008: 110).

En materia de **seguridad regional**, el gobierno nacional otorgó especial importancia a las iniciativas para la reconstrucción de la paz, a través de una relevante participación diplomática y militar con el objeto de alcanzar la estabilidad política del continente. En efecto, desde el fin del apartheid, Sudáfrica ha estado involucrada en procesos de mediación política en Angola, Burundi, Lesotho, Kenya, Mozambique, Sierra Leona, Sudán y Zimbabwe. Asimismo, ha formado parte de múltiples misiones de paz en países como Burundi, República Democrática del Congo, Comoros, Eritrea-Etiopía, República Centroafricana y Sudán (Habib, Adam, 2009: 148).

Durante el gobierno de **Kgalema Motlanthe (2008-2009)**, presidencia interina hasta las elecciones generales de 2009[157], no se observaron importantes cambios políticos dado el carácter transicional de esta administración. La única innovación política de relevancia se vinculó a un mayor compromiso en la lucha contra el HIV/sida mediante la creación de un nuevo ministerio[158] (Sidiropoulos, 2008: 107).

El triunfo de **Jacob Zuma**, primero como presidente del ANC en 2008 y luego como presidente de la nación **(2009-actual)** inauguró una nueva etapa en la Sudáfrica democrática implicando significativas transformaciones en el ambiente político doméstico. Una de las causas que explican dicha transformación reside en el cambio de actores claves tanto en el gabinete presidencial como en un importante número de ministerios nacionales: "the leaders who steered South Africa through its transition in the first 15 years will largely move off the scene". Otra de las modificaciones refiere a los temas a abordar por esta nueva gestión, observándose un relativo abandono de las tareas vinculadas al establecimiento y consolidación de las estructuras democráticas internas (por considerarse un objetivo ya alcanzado) privilegiándose aquellas iniciativas tendientes a encarar los importantes problemas sociales aún pendientes de resolución. Las cuestiones mencionadas ameritan entonces la identificación del comienzo de un nuevo período "post post apartheid" (Sidiropoulos, 2008: 107).

Es importante destacar, no obstante, que los cambios señalados no han implicado por el momento modificaciones significativas en el ámbito de la

---

[157] Sobre las razones que dieron lugar a esta presidencia interina, ver pág. 105, nota al pie nº 104.
[158] La cuestión de las políticas sanitarias sudafricanas es retomada en el capítulo 5.

política exterior. Pese a las diferencias de estilo, "South Africa should not lose that profile because a new president may be less inclined to focus on foreign affairs to the same extent that President Mbeki did (Sidiropoulos, 2008: 119). Desde la perspectiva de Adam Habib, "many in the Zuma camp were integral to the foreign policy apparatus of the Mbeki administration. So there is unlikely to be a fundamental rupture in the foreign policy apparatus even though there may be some change of faces on the top" (Habib, 2009: 154).

La nueva administración continúa trabajando en muchas de las áreas planteadas por su predecesor tales como la lucha contra el subdesarrollo y la pobreza continental por medio de la NEPAD, la realización de operaciones para el mantenimiento de la paz en pos de la resolución de conflictos, la diversificación de socios comerciales y la reforma y consolidación de instituciones regionales y globales (Sidiropoulos, 2008: 112). Asimismo, el fortalecimiento de la diplomacia económica -mediante un mayor apoyo gubernamental al accionar externo de las compañías sudafricanas-, puede ser mencionado como una cuestión que ascendió en importancia en la agenda externa a partir del gobierno de Zuma.

### 3.4 Manifestaciones del activismo internacional: diplomacia de alto nivel político, grado de "prestigio" entre los estados y nivel de participación en procesos de cooperación política e integración económica.

El activismo internacional desplegado por India, Brasil y Sudáfrica se ha canalizado fuertemente por medio de una diplomacia de alto nivel multilateral y multiespacial. La **diplomacia de alto nivel** (conocida en América Latina como diplomacia presidencial) refiere a la interacción directa, por presencia física o por otros medios, entre los Jefes de Estado y de Gobierno de naciones soberanas (Danese, 1999 en Peña, 2005: 43). Una de sus mayores manifestaciones ha sido la proliferación de Cumbres que se ha convertido en una de las principales prácticas de política exterior de los últimos años[159]. Esta dinámica se ha visto acompañada por una creciente diversificación de los espacios geográficos en los cuales los estados desarrollan sus estrategias de inserción internacional.

[159] La diplomacia presidencial, en una dimensión multilateral, tiene precedentes en las cumbres realizadas al finalizar la Segunda Guerra Mundial (Yalta, Potsdam). El sistema de cumbres fue posteriomente dinamizado a partir de los encuentros realizados entre los miembros del G-7 (Putnam y Baine, 1984 en Peña, 2005: 44).

Los encuentros cada vez más frecuentes de los jefes de Estado y de Gobierno obedecen a varios factores. Entre ellos, se destacan la facilidad de los desplazamientos, producto de los avances del transporte aéreo, así como también el prestigio interno e internacional que dicha diplomacia genera –con un buen manejo mediático de por medio- para el líder político y su respectivo gobierno, ya sea que el mandatario viaje o que su país se convierta en sede de una determinada cumbre (Peña, 2005: 43). La diplomacia de alto nivel político se ha convertido en un fenómeno global que involucra a la mayor parte de los países del mundo. No obstante, ha adquirido una notable intensidad en el caso de los poderes medios emergentes miembros de IBSA.

Desde fines del siglo XX y comienzos del nuevo siglo, el **gobierno indio** buscó una mayor presencia internacional del país lo cual se vio reflejado en un apreciable incremento tanto de las visitas efectuadas al país por mandatarios extranjeros como en los viajes internacionales realizados por autoridades indias. En efecto, en el período 2003-2010, las visitas recibidas a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, alcanzaron las 239. Asimismo, el país acogió a distintos ministros de Asuntos Exteriores en un total de 245 ocasiones. Considerando toda la etapa bajo estudio, se destacó el intenso activismo diplomático del año 2008, en el cual coincidieron en India la celebración de tres grandes cumbres: el India-Africa Forum en abril, la tercera Cumbre de IBSA en octubre y la Cumbre de la Bay of Bengal Initiative for Multi-sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC)[160] en noviembre. De igual modo las autoridades indias -primeros ministros, presidentes y vice-presidentes- por un lado, y -ministros de Relaciones Exteriores- por el otro, concurrieron activamente a múltiples encuentros bilaterales y multilaterales, en un total de 94 y 39 oportunidades, respectivamente. En este caso, se presentó un predominio de participación del país en todos aquellos encuentros celebrados en su área de influencia regional (Ministry of External Affairs of India, Annual Report 2003-2004, 2004-2005, 2005-2006, 2006-2007, 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011)

Por otra parte, el protagonismo de la figura presidencial en el ámbito de las relaciones exteriores no forma parte de la tradición diplomática de **Brasil**. Las negociaciones internacionales más relevantes eran manejadas directamente por

[160] Dichos procesos son retomados posteriormente.

Itamaraty mientras que el Poder Ejecutivo, por lo general, no desarrollaba políticas autónomas de dicho ministerio. Sin embargo, a partir de la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, aumentó notablemente la intervención directa del Poder Ejecutivo en cuestiones de política exterior, incrementándose aún más con la llegada de Lula da Silva al poder.

La diplomacia de Lula ha sido catalogada como "ativa e altiva", lo cual quedó demostrado en los numerosos viajes y visitas bilaterales desarrolladas durante su gestión. En el período 2002-2010, el presidente brasileño realizó 267 visitas oficiales a 83 países del mundo. El canciller Celso Amorim, por su parte, efectuó 630 viajes al exterior siendo recibido, por lo menos en una oportunidad, en 106 estados. Como contrapartida, del 2003 al 2010, Brasil recibió la visita oficial de 281 jefes de Estado y de Gobierno proveniente de 108 países y fue anfitrión de 260 encuentros con ministros de Relaciones Exteriores. Es decir, Lula da Silva recibió en su territorio a funcionarios extranjeros en un promedio de una vez por semana (Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Relatório de visitas internacionais de chefes de Estado y de Ministros de Negócios Estrangeiros, 2011).

Sobre la base de una política tendiente a estrechar los vínculos con socios externos, el **gobierno sudafricano** también realizó una gran cantidad de visitas de Estado al exterior, tanto a nivel ministerial como de alto nivel político. Del mismo modo, el país recibió a una gran cantidad de mandatarios extranjeros. En este sentido, entre el 2004 y el 2010, se efectuaron un promedio de 300 visitas por año, considerando tanto las realizadas como las recibidas. Este número sólo se vio modificado –mediante una disminución de las mismas- desde fines de 2009 y gran parte del 2010, como consecuencia de la realización de la Copa Mundial FIFA en julio de 2010, motivo por el cual varias actividades diplomáticas se vieron reprogramadas (DIRCO, Annual Reports, 2004-2005; 2005-2006; 2006-2007; 2007-2008; 2008-2009; 2009-2010).

El análisis de la diplomacia de alto nivel desarrollada por estos tres países no debe desvincularse de las personalidades de los tres líderes que encabezaron los gobiernos de India, Brasil y Sudáfrica en el período aquí analizado. En efecto, Manmohan Singh, Lula da Silva y Thabo Mbeki fueron tres figuras políticas con

un alto perfil internacional las cuales gozaron de un importante apoyo, especialmente por parte de la prensa internacional[161].

Por último, los tres países también se distinguieron por constituirse en **sedes** de importantes y diversas reuniones políticas multilaterales tanto a nivel ministerial como a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, reforzando los rasgos proactivos de sus respectivas políticas exteriores[162]. Además, y más allá de las reuniones de índole político-diplomática, los tres estados se han destacado por ser sedes de encuentros organizados desde la sociedad civil (sociales, medioambientales, deportivos, etc). Entre ellos, se destacan: la Copa Mundial FIFA que, como ya se dijo, se realizó en Sudáfrica en 2010, la Copa Mundial FIFA 2014 y Juegos Olímpicos y Paraolímpicos 2016 que se efectuarán en Brasil y la reciente incorporación de India en las carreras de automovilismo mundial de la Fórmula 1, mediante la construcción de un nuevo circuito en New Delhi. Todos estos emprendimientos han vigorizado la proyección global de los tres países.

Otro indicador que permite visibilizar el activismo internacional de estos países se vincula al **grado de "prestigio"** alcanzado en el escenario internacional, el cual ha sido frecuentemente medido tomando en consideración la apertura de

---

[161] **Manmohan Singh** es un economista de renombre, considerado el principal gestor de las reformas economicas realizadas en India a partir de 1991. Con una proyección de tecnócrata aburrido, pero honesto y eficiente, se incorporó progresivamente al Partido del Congreso hasta formar parte del círculo personal de Sonia Ghandi, quien lo convirtió en su principal asesor por encima de históricos dirigentes del partido. Su imagen ha gozado de una acogida positiva tanto en las esferas económicas internacionales como en los medios de comunicación extranjeros (CIDOB, 12/09/2006).
**Lula da Silva** fue nombrado en 2010 el personaje del año por el diario francés Le Monde y el español El País, así como protagonista de la década por el británico Financial Times, además de recibir una catarata de alabanzas atípica en Europa para un presidente latinoamericano. Un denominador común de todos los aplausos europeos a Lula es que ha logrado darle a Brasil un lugar de peso en el escenario mundial. También elogian su historia personal, por haber comenzado como "el séptimo de ocho hijos de una pareja de labradores analfabetos" y como un obrero metalúrgico que llegó a la presidencia de su país (BBC Mundo, 2009). Hacia fines de su segundo mandato, Lula seguía contando con un 80 % de imagen positiva según varias encuestas brasileñas.
**Thabo Mbeki** también es un economista que se destacó desde un primer momento en el ámbito de las relaciones exteriores en el seno del ANC, cuando aún funcionaba desde el exilio. Mbeki secundó a Mandela en sus exhortaciones a la moderación y la cooperación durante el período de transición de De Klerk. En términos de Sidiropoulos, "South Africa has been held in high regard around the world, not only because of the manner of its birth in 1994, but also because of the manner of its involvement in international affairs, under both Presidents Mandela and Mbeki" (Sidiropoulos, 2008: 109). Durante los últimos años de su gestión como presidente, Mbeki perdió progresivamente el apoyo interno puesto que la sociedad sudafricana le reprochó su mayor preocupación por los asuntos internacionales antes que por los domésticos. No obstante, mantuvo en el ámbito externo un perfil significativamente positivo (CIDOB, 01/03/2005).
[162] Para un detalle de todas las reuniones multilaterales en las cuales los tres países de IBSA se constituyeron en sedes se recomienda consultar los reportes anuales de las cancillerías de los tres países, los cuales se encuentran citados en la bibliografía.

representaciones diplomáticas extranjeras en un país así como también el número de misiones que un Estado posee en el resto del mundo[163].

**India** contaba en 2003 con 117 misiones permanentes provenientes del exterior, las cuales se incrementaron de forma constante todos los años hasta alcanzar un total de 144 embajadas en 2010. El protagonismo alcanzado por India a raíz de su notable crecimiento económico provocó que muchos estados, especialmente otros países en desarrollo, decidieran iniciar contactos diplomáticos con este país, por medio de la apertura de embajadas o, en el caso de aquellos vínculos ya existentes, profundizar las relaciones por medio de la creación de consulados en ciudades como Mumbai o Kolkota, fuera del radio de New Delhi. Inversamente, cabe señalar que el gobierno indio no centró sus esfuerzos en una ampliación de su red diplomática en el exterior por lo cual sólo se crearon, en el período 2003-2010, 14 nuevas misiones (Ministry of External Affairs of India, Annual Report 2003-2004, 2004-2005, 2005-2006, 2006-2007, 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011).

**Brasil**, por su parte, alberga actualmente a 124 embajadas extranjeras de las cuales 28 fueron creadas a partir del año 2003 y provienen mayoritariamente de países africanos. Asimismo, otros 13 países estarían por abrir, próximamente, sus residencias en Brasilia (Notas Verbais, 18/06/2011). En cuanto a las representaciones del país en el exterior, el gobierno de Lula desarrolló una activa política en pos de la ampliación de la estructura diplomática brasileña. Mientras que en el 2002 el país contaba con 150 representaciones externas, para el 2010 el número ascendió a 230. En este sentido, se incorporaron 52 nuevas embajadas, 6 misiones frente a organismos internacionales, 22 consulados y una oficina diplomática en Palestina. Asimismo, se crearon 58 Consulados Honorarios. En cuanto al cuerpo diplomático, se sumaron 400 nuevos funcionarios. (Amorim, 2010: 226 y Balanço de Política Externa de Brasil 2003/2010, 2011: 54). Entre las nuevas embajadas creadas se destacaron aquellas abiertas en territorio africano, en Asia, en América Central y el Caribe, y en Europa del Este[164]. Es decir, las

---

[163] La consideración de las representaciones diplomáticas como un indicador del prestigio o de la posición asumida por un estado en el sistema internacional tiene antecedentes en los trabajos realizados por Singer y Small, 1966; Wallace, 1971; East, 1972 y Kontchou Kouomegni, 1977, entre otros.

[164] Entre las nuevas embajadas creadas, es posible mencionar: en África: Burkina Fasso, República Democrática de Congo, Mauritania, Mali, Sri Lanka, Sierra Leona, República Centroafricana y

iniciativas se enmarcaron en una política de recuperación o avance hacia regiones que el gobierno de Lula da Silva consideró que habían sido sacrificadas por administraciones anteriores y que, teniendo en cuenta el carácter crecientemente global de los intereses brasileños, debían incorporarse con el objeto de fortalecer el diálogo político y los proyectos de cooperación. Desde una perspectiva económica, el emprendimiento persiguió ampliar las posibilidades de comercio e inversiones del país[165].

En cuanto a **Sudáfrica**, presentó una intensa apertura diplomática durante la primera década post-apartheid, etapa en la cual se abrieron 233 nuevas representaciones foráneas en el país. De esta manera, en términos comparativos, el posterior crecimiento parece escaso. Sin embargo, la presencia de misiones extranjeras no se detuvo, por lo que en el período 2004-2010 se incorporaron 19 nuevas representaciones del exterior alcanzando un total de 297 en el 2010, correspondientes tanto a estados nacionales como a organizaciones internacionales (DIRCO, Annual Reports, 2004-2005; 2005-2006: 129; 2006-2007: 214; 2007-2008: 61; 2008-2009: 69; 2009-2010: 65).

Con respecto a la apertura de embajadas sudafricanas en el exterior, los números correspondientes al período bajo estudio (2003-2010) se muestran poco relevantes en comparación con los esfuerzos realizados a partir de 1994, para recuperar una adecuada inserción internacional y una presencia permanente en los países del continente africano y en los organismos internacionales.

Al creciente protagonismo sudafricano de los últimos años le hubiera correspondido la apertura de nuevas misiones diplomáticas lo cual no sucedió debido fundamentalmente a la falta de recursos financieros. El presupuesto se concentró en la remodelación y mantenimiento de las ya existentes. De igual manera, el número de funcionarios diplomáticos del país resulta insuficiente en función de las crecientes demandas internacionales que Sudáfrica debe afrontar. Por ello, “a new generation of foreign policy professionals must be nurtured”

---

Malawi; en Asia: Afganistán, Armenia, Azerbaijan, Bangladesh, Kazakistán, Myanmar, Nepal, Corea del Norte, Islas Marshall, Georgia; en América Central: San Cristóbal y Névis, Comunidad de Dominica, San Vicente y Granadinas, y Antígua y Barbuda; y en Europa del Este: Estonia, Bielorusia, Bosnia-Herzegovina (Amorim, 2010: 237 y datos web Ministerio das Relaçoes Exteriores do Brasil, 07/11/2010).

[165] La apertura de estas embajadas no estuvo exenta de críticas por parte de la sociedad política y civil brasileña. Los detractores sostienen que muchas de las mismas fueron abiertas en países pequeños y poco relevantes del escenario mundial (Barrucho, 09/06/2010).

(Sidiropoulos, 2008: 119). Pese a estas deficiencias, resultan destacables las tareas realizadas por el servicio diplomático sudafricano, el cual no sólo se encarga de la formación de los futuros funcionarios nacionales sino que también instruye a diplomáticos de otros países de la región[166].

Con el objeto de poder esbozar un análisis más certero, en cuanto al impacto que la apertura de embajadas en India, Brasil y Sudáfrica puede tener para el prestigio internacional de cada uno de estos estados, resulta interesante considerar también la posición ocupada en términos globales. Teniendo en cuenta las 20 principales sedes diplomáticas del mundo -encabezadas por Bruselas, Washington y Pekín en los tres primeros puestos-, los tres países bajo estudio forman parte del ranking comenzando por New Delhi en noveno lugar, seguida por Brasilia y Pretoria en el décimo tercero y décimo cuarto sitio, respectivamente (Sabadini, 2011).

Finalmente, el activismo internacional puede advertirse teniendo en cuenta el **nivel de participación que los estados desarrollan en las múltiples instancias multilaterales**, ya sea que se traten de procesos de cooperación política -con distintos grados de institucionalización: encuentros cumbres, grupos de presión, organizaciones internacionales- o de integración económica; lo cual será tema de análisis de los siguientes apartados.

### 3.4.1 Las áreas geográficas de pertenencia

Los tres países bajo análisis poseen una preeminente presencia en cada una de sus respectivas áreas geográficas de pertenencia. Asimismo, han ejercido un importante rol en la conformación y en el efectivo funcionamiento de una serie de organizaciones y procesos de integración regionales.

El entorno regional de **India** constituye el caso más complejo. En efecto, varios analistas coinciden en describir la relación de India con su "vecindad" como una expansión de círculos concéntricos[167]. Mientras que el primer círculo abarca al subcontinente indio, el segundo se amplía hasta incluir el Este, Centro, Sudeste y Oeste de Asia (Tharoor, 2007: 3).

---

[166] Entrevista realizada por la autora a Jongi Rabe perteneciente al Sub-Directorate: "Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay" del Department of International Relations and Cooperation (DIRCO) de Sudáfrica, Pretoria, 8 de agosto de 2011.
[167] Saran, 2006; Tharoor, 2007; Mato Bouzas, 2009.

Con respecto al *primer círculo*, Asia del Sur[168], conforma un área en la que predominan estados con preocupantes problemáticas internas (demográficas, económicas y de seguridad) que generan altos niveles de inestabilidad política y que, por tanto, afectan significativamente a quien constituye el principal poder regional. Entre los enfrentamientos más importantes ocurridos en los últimos años, es posible mencionar la intervención de Estados Unidos en Afganistán en octubre de 2001[169], el conflicto de Cachemira[170] y la guerra civil en Sri Lanka[171]. A esta compleja realidad deben añadirse los históricos conflictos territoriales que India mantiene tanto con Pakistán[172] como con China[173] y la consiguiente necesidad de bifurcar sus fuerzas militares en dos frentes.

Las relaciones bilaterales con China merecen una mención especial. De hecho, la complejidad de los vínculos sostenidos por estos dos países y el reconocimiento de ambos estados como poderes emergentes -teniendo en cuenta además que, dada las particularidades de China, este caso es generalmente analizado en sí mismo evitando subsumirlo al conjunto de otros países- inhabilitan, en el marco de la presente investigación, el estudio pormenorizado que este vínculo requiere. No obstante, se considera relevante precisar que, por lo general, la bibliografía referida a este tema se encuentra dividida entre los que creen que las rivalidades entre China e India se mantendrán pudiendo incluso

---

[168] Asia del Sur es la subregión sureña de Asia que abarca los países comprendidos entre Irán y la India, esto es: Afganistán, Pakistán, India, Bangladesh, Sri Lanka, Nepal, Bhután e Islas Maldivas.

[169] Recordemos que esta intervención norteamericana se realizó en el marco de la lucha contra el terrorismo, como consecuencia de los atentados ocurridos en territorio estadounidense en septiembre de 2001.

[170] El Conflicto de Cachemira se refiere a la disputa territorial entre India y Pakistán sobre la región de Cachemira, por el cual estos países se han enfrentado militarmente en tres oportunidades: en 1947, 1965 y 1999.

[171] En 2009, el gobierno de Sri Lanka puso fin a 26 años de guerra civil contra los Tigres de Liberación de la Tierra Tamil. Los orígenes del conflicto datan de la época de la independencia, en 1948, cuando se evidenciaron las tensiones entre la mayoría cingalesa, predominantemente budista, y la comunidad tamil, de hindúes y católicos. Los Tigres Tamiles comenzaron su lucha en la década del setenta con el objetivo de conseguir un estado independiente en el Norte y Este de Sri Lanka. Por más de dos décadas, controlaron una porción considerable del territorio singalés, manteniendo un Estado paralelo. India se involucró en la guerra tras armar a los tigres y más tarde envió tropas para imponer un acuerdo de paz en 1987. Entre las víctimas de los tigres tamiles se cuentan en 1991 el primer ministro de India, Rajiv Gandhi y en 1993, el presidente de Sri Lanka, Ranasinghe Premadasa (BBC Mundo, 11/05/2009).

[172] India y Pakistán mantienen un conflicto territorial desde sus respectivas independencias. Por este motivo, se han enfrentado en tres guerras en 1947, 1965 (en las dos ocasiones por la cuestión de Cachemira) y en 1971 (asociada a la independencia de Bangladesh).

[173] En 1962, India y China entraron en guerra producto de una disputa fronteriza en el Himalaya. así como también por la Rebelión Tibetana de 1959 por la cual India otorgó asilo político al Dalai Lama.

convertirse en un obstáculo para sus respectivos desarrollos y aquellos que, por el contrario, aseguran que ambas partes están adoptando una visión estratégica y a largo plazo planteando una relación bilateral con múltiples dimensiones (más allá de las disputas territoriales) y otorgando una importancia cada vez mayor a las posiciones convergentes en asuntos globales y regionales[174] (Bustelo, 2010: 13-14).

La posición gubernamental india se asienta en un discurso que remarca la necesidad de buenas y estrechas relaciones con los vecinos. De esta forma, se sostiene que "India's commitment to close and good neighbourly relations with all our subcontinential neighbours is based on the fundamental principles of equality and mutual respect" (Ministry of External Affairs of India, Annual Report 2009-2010, 2010: i).

El liderazgo ha sido un tema recurrente en el diseño de política externa de la India. Históricamente, líderes como Nehru, Indira Ghandi o Vajpayee compartieron el interés de convertir a India en una gran potencia internacional. En los últimos años del siglo XX el Bharatiya Janata Party (BJP), partido gobernante durante los gobiernos de Vajpayee (1996-1998/ 1998-2004), constituyó el principal promotor de la preeminencia india puesto que, a diferencia del Partido del Congreso, la cúpula del BJP no se sentía restringida por cuestiones ideológicas[175] y, por tanto, proclamó de forma explícita la pretensión de alcanzar el status de gran potencia mundial (Nayar y T.V, 2003: 27). Es importante señalar que estos líderes asociaban dicho status a la posesión de armas nucleares acercándose de este modo más a una noción de hegemonía que de liderazgo[176].

Teniendo en cuenta la frágil situación política circundante, India considera que su predominio[177] en el Sur de Asia constituye una fuente de estabilidad antes que de potencial conflicto en la región. Así, India "sees its security as a fuction of South Asian regional security and regional security requires Indian leadership and strengh" (Nayar y T.V, 2003: 85). El gobierno indio estima que los estados del área no tienen nada que temer en la medida en que se mantenga esta preeminencia

---

[174] En relación a este asunto resulta ilustrativa, por un lado, la posición sostenida por Bill Emmott (antiguo editor de The Economist) en su libro de 2008 titulado "Rivales" y, por otro, la tesis sostenida por el español Pablo Bustelo en su libro "CHINDIA" de 2010.
[175] Recordemos que el BJP constituye un partido de derecha.
[176] Para una diferenciación teórica entre liderazgo y hegemonía, ver Cap. 1.
[177] En términos de Varun Sahni, el predominio es la ausencia de un rival regional convincente.

pues, de esta manera, es posible evitar la intromisión de potencias extrarregionales. Frente a ello, el gobierno de Pakistán –principal competidor en la región- ha adoptado una activa "stalling diplomacy", "in collaboration with outsider powers in order to deny India regional leadership and to weaken it" (Nayar y T.V, 2003: 89).

En cuanto a los procesos de integración regional, la SAARC [178] (South Asian Association for Regional Cooperation) constituye la iniciativa más relevante. Sin embargo, los avances resultan dificultosos debido a similitudes en las pautas productivas y a la superioridad económica india, factores que entorpecen una real ampliación del comercio intrabloque. Pese a esto, en 2006 fue posible el establecimiento de una zona de libre comercio. Asimismo, los países miembros mantienen una postura unificada en las negociaciones desarrolladas en el marco de la OMC.

Resulta importante destacar que a diferencia, por ejemplo, del caso sudafricano -cuyo gobierno, como se dijo anteriormente, prioriza las relaciones con su región- la política exterior india parece, en los últimos años, desentenderse de su entorno regional más próximo. Desde la perspectiva de Thazhakzhyil Varkey Paul, internacionalista especializado en Asia del Sur, "this is an inevitable result of India's desire to transcend the region and not to get mired in the quarrels of the smaller neighboring states" (T.V, 2009:168).

Las expresiones de este autor indio entran en consonancia con la ampliación hacia un *segundo círculo regional*, en el cual se observa el deseo de India de expandir su "huella" más allá del subcontinente. Su economía creciente "requiere de recursos energéticos del Oeste de Asia así como de acceso a los pujantes mercados del Este y Sudeste de Asia" (Tharoor, 2007: 3). En este contexto más amplio, cabe mencionar la Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC)[179] – creada en 1997- y

[178] La SAARC fue creada en 1985 y está integrada por: Afganistán, Pakistán, India, Bangladesh, Sri Lanka, Nepal, Bhután e Islas Maldivas (web oficial SAARC, 2011).

[179] La BIMSTEC fue creada en 1997 y está conformada por: Bangladesh, Bhután, India, Myanmar, Nepal, Sri Lanka y Tailandia. De acuerdo a la Declaración de Bangkok por la cual se estableció la BIMSTEC, "the aims and purposes are to create an enabling environment for rapid economic development, accelerate social progress in the sub-region, promote active collaboration and mutual assistance on matters of common interest, provide assistance to each other in the form of training and research facilities, cooperate more effectively in joint efforts that are supportive of, and

la Mekong Ganga Cooperation[180]-formada en el año 2000-; nuevos procesos de integración subregional por los cuales India se ha aproximado a las naciones del Sudeste asiático. Estas iniciativas constituyen una muestra del creciente interés del gobierno indio en consolidar el multilateralismo regional y, al mismo tiempo, garantizar la autonomía del área, evitando la intromisión de poderes foráneos (en este caso, la posible intervención japonesa) (Singh, 2007: 47). De forma paralela, la India ha fortalecido sus vínculos con el proceso de integración más antiguo de la región, esto es la Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)[181], a partir de una cooperación sectorial desde 1992 y con la realización de encuentros cumbres India-ASEAN desde 2002 (datos web oficial ASEAN, 2011).

Por último, y en lo que podría considerarse un *tercer círculo de expansión*, se destaca la participación de India en el Asia Cooperation Dialogue (ACD)[182], foro de dimensiones continentales que, desde el 2002, reúne a todos los países asiáticos a fin de "constitute the missing link in Asia by incorporating every Asian country and building an Asian Community without duplicating other organizations or creating a bloc against others (datos web oficial ACD, 2011).

El ambiente regional de **Brasil** difiere en gran medida del de India al ubicarse en un área relativamente pacífica. El país sudamericano se destaca por un relevante activismo regional. En efecto, fue uno de los promotores junto con Argentina, de la creación de MERCOSUR[183] en 1995. Es menester señalar que dicho país representa el 79% del PIB total del MERCOSUR, por tanto, "su evolución económica, sus políticas internas y su posición negociadora dentro del

---

complementary to national development plans of member states" (web oficial de BIMSTEC, 2011).

[180] Mekong Ganga Cooperation está formada por India, Tailandia, Burma, Camboya, Laos y Vietnam. Este proceso enfatiza cuatro áreas de cooperación: turismo, cultura, educación y transporte.

[181] La ASEAN fue creada en 1967 y está integrada por Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei, Myanmar, Camboya, Laos y Vietnam (web oficial ASEAN, 2011).

[182] Asia Cooperation Dialogue (ACD) fue creado en 2002 por iniciativa de Tailandia. Sus miembros son: Bahrain, Bangladesh, Brunei Darussalam, Camboya, China, India, Indonesia, Japón, Republica de Corea, Laos, Malasia, Myanmar, Pakistán, Filipinas, Qatar, Singapur, Tailandia, Vietnam, Kazakhstan, Bhutan, Rusia, Tajikistan, Kuwait, Irán, Arabia Saudita, Uzbekistan, Omán, Mongolia, Sri Lanka, Emiratos Árabes.

[183] El MERCOSUR fue creado en 1995. Está conformado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. También participan, en calidad de miembros asociados: Chile, Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia. Venezuela lleva adelante un proceso de negociación para convertirse en miembro pleno pero aún falta la ratificación del ingreso por parte del congreso de Paraguay (web oficial MERCOSUR, 2011). Actualmente el proceso constituye una zona de libre comercio incompleta y una unión aduanera imperfecta.

bloque, condicionan prácticamente la evolución global del proceso de integración, su metodología y su agenda de negociaciones". Paralelamente, la actitud brasileña en relación a las negociaciones externas del bloque, por ser el socio mayor, define lo que se identifica como "posición MERCOSUR" (Da Mota Veiga, 2001).

Una década más tarde, en 2004, el gobierno brasileño también tomó la iniciativa para la creación de la Comunidad de Naciones Sudamericanas (CASA) por la cual el MERCOSUR se unió a la Comunidad Andina de Naciones (CAN)[184] reuniéndose así a los dos bloques comerciales de América del Sur. Cabe recordar que en 2007 CASA se convirtió en la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)[185]. Esta iniciativa estuvo caracterizada por una marcada impronta brasileña sin mediar ningún encuentro previo con Argentina para coordinar posiciones. En este sentido, no sólo la diplomacia argentina sino también la mexicana ven esta propuesta como un intento de formación de un bloque centrado en Brasil y en consecuencia demuestran una gran cautela (Miranda, 2006: 4).

Sin embargo, y a pesar de las posibles resistencias, el Estado brasileño se mantiene como el principal articulador del proyecto integracionista de Sudamérica, fortaleciendo su presencia como líder del área. Resulta interesante recordar que el gobierno venezolano de Hugo Chávez había planteado un proyecto alternativo, el ALBA[186], que buscaba erigirse como modelo regional pero que no logró imponerse, en América del Sur, frente a la propuesta brasileña.

Otro proyecto alternativo fue el ALCA[187], iniciativa estadounidense que buscaba establecer una zona de libre comercio de Alaska hasta Tierra del Fuego. No obstante, en ocasión de la Cumbre realizada en Mar del Plata en 2005, los miembros del MERCOSUR resolvieron, impulsados fuertemente por Brasil y

---

[184] La CAN surgió en 1996 sobre la base del Pacto Andino de 1969 y está constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

[185] La Comunidad Sudamericana de Naciones (hoy UNASUR) pretende, sobre la base de un acuerdo MERCOSUR- CAN, lograr la integración física e institucional de la región en un plazo de 15 años. Las conveniencias de este proyecto para Brasil radican en mejores accesos al Pacífico, en especial vía Bolivia-Perú; y al Caribe, vía Colombia-Venezuela. Además, la Comunidad le permitiría un aprovechamiento del potencial hidroeléctrico de Venezuela y Guyana, petrolero de Venezuela y gasífero de Bolivia (web oficial UNASUR, 2011).

[186] La propuesta de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) fue formulada por primera vez por el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, en el marco de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, celebrada en la isla de Margarita, el 11 y 12 diciembre de 2001 (web oficial ALBA, 2011).

[187] El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) fue propuesta en 1994 por el gobierno norteamericano de Clinton.

Argentina, negociar en bloque y rechazar la propuesta norteamericana quedando entonces nuevamente descartado otro proyecto externo a la estrategia brasileña.

En suma, Argentina y Venezuela son para Brasil dos socios claves en América del Sur (ámbito reconocido por Brasil como su esfera prioritaria de influencia regional), con dos proyectos – UNASUR y MERCOSUR[188] – en los cuales Brasil puede ejercer una "influencia sin liderazgo", en palabras de Lula da Silva o un "liderazgo positivo", según Celso Amorin[189].

En este sentido, es importante destacar que Brasil busca la aprobación de los estados vecinos por medio de una estrategia que relativiza los intentos de liderazgo regional. El gobierno brasileño suele eludir cualquier alusión explicita a su liderazgo, enfatizando expresiones que denotan un accionar conjunto en el cual Brasil se ubica como un par o un socio más, buscando evitar todo recelo o desentendimiento con sus vecinos[190].

De todas maneras es importante precisar cierto cambio, en este aspecto, hacia el final de la gestión de Lula por el cual la cada vez más visible presencia internacional del país conllevó una aceptación más abierta del protagonismo de Brasil, tanto por parte de las esferas gubernamentales como por la sociedad civil brasileña. Desde la perspectiva del entonces canciller Celso Amorim, "South American integration is Brazilian foreign policy's top priority. Brazil recognizes that she is stronger and more influential in global affairs by working closely with her neighbours and by helping promote peace and prosperity in her region" (Amorin, 2010: 227).

---

[188] Para más información sobre la política externa brasileña en relación a MERCOSUR y UNASUR, se recomienda ver Miriam Gomes Saraiva, 2010.

[189] Cuando Lula inició su primer mandato, parecía dispuesto a promover el papel de Brasil como líder regional, explicando este rol por la fuerza de las cosas (territorio, población, crecimiento económico, desarrollo tecnológico). En ese sentido, el presidente dejó claras sus intenciones en uno de sus discursos inaugurales, al momento de asumir la presidencia: "Todos los países de América del Sur ven a Brasil como un líder natural y Brasil hace 500 años que no lo ve y no quiere serlo. Brasil tiene que asumir su grandeza" (diario La Nación, 20/06/2004). De esta manera, "en vez de negar la intención de ejercer cualquier forma de liderazgo en la región, el actual gobierno parecía considerarlo algo natural" (Souto Mayor en Almeida, 2006). Paralelamente, Itamaraty se empeñaba en desmentir todo propósito de hegemonía. En palabras de Luiz Filipe de Macedo Soares, encargado de las relaciones de Brasil con América del Sur: "Brasil tiene plena conciencia de sus miserias, por eso es fundamental que tengamos una relación muy fuerte con nuestros vecinos en todos los campos. Brasil no busca una posición hegemónica para aprovecharse de la relación con sus vecinos" (diario La Nación, 09/12/2004).
Las aparentes contradicciones discursivas se resolvieron cuando el presidente aceptó la estrategia de la cancillería brasileña, por la cual tanto Itamaraty como Lula negaban cualquier alusión explícita al "liderazgo brasileño" (Lechini y Giaccaglia, 2007: 81-82)

[190] Para un análisis más detallado, ver Lechini y Giaccaglia, 2007.

Esta creciente expansión internacional puede explicar, en cierta forma, la reciente búsqueda brasileña de expansión de su ámbito de influencia a la región caribeña. El presidente Lula da Silva fue el artífice de la primera Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC) en 2008 la cual reunió, por primera vez desde las independencias, a los 34 países latinoamericanos y caribeños sin el auspicio de Europa o de Estados Unidos. Esta presencia brasileña se reforzó, en abril de 2010, con la realización de la primera Cumbre Brasil-CARICOM. De acuerdo a Celso Amorim, "Most Caribbean States had remained outside the radar of Brazilian diplomacy for far too long and it was about time to remedy such "benign neglect" (Amorim, 2010: 230). En este marco se encuadra también la operación para el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas (MINUSTAH) establecida en Haití y liderada por Brasil.

En cuanto a **Sudáfrica** se observa que mantiene, como se señaló en apartados anteriores, un fuerte compromiso con su región desarrollando una intensa participación continental. Sudáfrica desempeñó un rol crucial, junto con Nigeria, en la reconstrucción de la arquitectura institucional regional mediante la reconversión en 1999 de la Organización para la Unidad Africana[191] (OUA) en la Unión Africana (UA)[192] así como también en la creación del Parlamento Panafricano[193] en 2004, cuerpo legislativo del mencionado organismo (Habib, 2009: 148). Fue también uno de los principales artífices de la NEPAD, programa originado en 2001 y caracterizado por fuertes tintes neoliberales, propios del contexto internacional en el cual se produjo su aparición. A través del mismo, el conjunto de dirigentes africanos buscaron crear un marco estratégico para combatir la pobreza y el subdesarrollo en todo el continente (NEPAD, 2011).

[191] La Organización para la Unidad Africana (OUA) fue creada en Addis Abeba en 1963. Entre sus objetivos figuraban: reforzar la unidad y solidaridad de los Estados africanos (art.2, a) y defender su soberanía, integridad territorial e independencia (art2, c) con lo cual la posibilidad de forjar la unidad continental, esto es la supranacionalidad, se ve limitada por la defensa y fortalecimiento del Estado africano. Es decir, la OUA fue concebida como un instrumento para la liberación de África, más que como una organización destinada a concretar la unidad africana (Lechini, 1999).

[192] La Unión Africana es una organización continental dedicada a incrementar la integración económica y política y a reforzar la cooperación entre sus estados miembros. Marruecos es el único país del continente que no forma parte de la UA debido al reconocimiento de esta organización de la independencia de la antigua colonia española del Sahara Occidental como República Árabe Saharaui Democrática (Web oficial de la Unión Africana, 2011).

[193] Cabe aclarar que actualmente el Parlamento Panafricano sólo tiene poder de consejo y consulta.

Con respecto a los procesos de integración regional[194] Gladys Lechini sostiene que históricamente el África Austral se ha visto comprometida en diferentes experiencias de integración que "fueron pensadas por o en contra de Sudáfrica". La Southern Africa Customs Union (SACU)[195] fue el único proceso que contó con la participación de la Sudáfrica racista. En el espíritu de los otros acuerdos[196], en cambio, "estaba clara la exclusión de Sudáfrica y el interés por luchar tanto contra el sistema de dominación racial que impulsaba, como contra la dependencia real que existía entre muchas de las economías de los países del África Austral y el polo de desarrollo de Sudáfrica" (Lechini, 1999: 12). Con el advenimiento de la democracia en 1994, esta situación se revirtió y "no sólo se generaron expectativas por la inclusión de Sudáfrica, sino que se la percibió como la locomotora del desarrollo de la región" (Lechini, 1999: 12).

A partir de los años noventa, la Southern Africa Development Community (SADC)[197] se convirtió en el proyecto de integración de mayor relevancia si bien, al igual que en los procesos regionales asiáticos, persisten importantes dificultades. En el marco de la SADC, el creciente liderazgo sudafricano entró en conflicto con el de Zimbabwe (que hasta el ingreso de Sudáfrica era el líder indiscutido del proceso)[198]. Frente a ello, Mandela declaró que la reconstrucción de la región sería una empresa colectiva donde Sudáfrica compartiría las responsabilidades con espíritu de respeto y sin paternalismos. Durante los dos gobiernos de Mbeki, se continuó con esta política por la cual Sudáfrica participa e interviene en todos los problemas de los países del continente, no como potencia

[194] Para más información sobre los procesos de integración regional africanos, ver Lechini, 1999; 2010.
[195] La SACU fue creada en 1969 y está integrada por Botswana, Lesotho, Swazilandia, Namibia y Sudáfrica.
[196] La autora hace referencia a iniciativas tales como CAO (Comunidad de África Oriental) de 1967, SADCC (Conferencia para la Coordinación del Desarrollo del África Austral) de 1979 y COMESA (Mercado Común de África Oriental y Austral) de 1993 (Lechini, 1999: 12).
[197] La SADC, sucesora de la SADCC, fue creada en 1992 y originariamente estaba integrada por Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe. Posteriormente se adhirieron en 1994 Sudáfrica, en 1995 Mauricio y en 1997 Seychelles y República Democrática del Congo. En la actualidad, SADC está funcionando en mayor medida como un mecanismo de consulta y coordinación política regional que como un proceso de integración (Entrevista realizada por la autora al embajador argentino en Sudáfrica, Carlos Sersale di Cerisano, en Pretoria, 9 de agosto de 2011).
[198] Sudáfrica es la economía más fuerte de la región, con una diferencia de 20 a 1 con la segunda economía regional, Zimbabwe. Como tal, ha tradicionalmente recibido mano de obra de los países vecinos tanto legal como ilegal. De no generarse un crecimiento en las economías vecinas, los trabajadores extranjeros incrementarán los problemas en Sudáfrica (Lechini, 1999: 15).

protectora, sino promoviendo y creando los mecanismos adecuados para que conjuntamente los países africanos logren un desarrollo sustentable y puedan mejorar su inserción en el sistema global (Lechini, 2010: 205). Lo cierto es que "la cuestión más espinosa a resolver es el síndrome del BIG BROTHER -léase el temor fundado a la hegemonía sudafricana en una región con economías más vulnerables mezclado con la necesidad de que lidere el proceso regional" (Lechini, 1999: 16). Es importante señalar que las relaciones bilaterales con Zimbabwe[199] siguen siendo una de las principales dificultades que el gobierno sudafricano debe enfrentar en el marco de su región.

Como es posible observar la cuestión del liderazgo regional, al igual que en los casos de India y de Brasil, es relativizado por el gobierno sudafricano. Sudáfrica "has always eschewed the characterisation of its actions as hegemonic (...) South African officials always stress that they are partners in the continent, not a regional power or a hegemon" (Sidiropoulos, 2008: 114). Sin embargo dicha caracterización es difícil de evitar tanto por el tamaño de su economía en el continente, por las vinculaciones económico-financieras con la subregión, por su activa participación en las iniciativas y organizaciones regionales y, sobre todo, por las expectativas que poseen importantes actores de la comunidad internacional en cuanto al liderazgo que se cree que Sudáfrica debe ejercer en el continente.

En función de todo lo anteriormente señalado se sostiene que los tres países constituyen importantes poderes regionales en sus respectivas áreas de pertenencia geográfica, esto es, Asia del Sur en el caso de India, América del Sur para Brasil y África del Sur en relación a Sudáfrica. En los tres casos se observan, cada uno con sus particularidades, reticencias por parte de los países vecinos sobre esta notable preeminencia, especialmente en términos económicos así como también en términos militares en relación a India. De igual modo, los tres estados han sostenido discursos oficiales que intentan relativizar sus liderazgos a fin de evitar desentendimientos regionales.

Cabe destacar además, que tanto Brasil como Sudáfrica priorizan sus entornos regionales más próximos con el objeto de evitar la posible aparición de

---

[199] Cabe recordar que desde hace varios años, Zimbabwe se encuentra inmerso en una profunda crisis política y económica bajo el gobierno de Robert Mugabe. Esta situación afecta a Sudáfrica de forma directa, por la gran cantindad de inmigrantes que llegan desde ese país en busca de mejores condiciones de vida.

otra potencia que los contrabalancee. Así, Brasil evita la noción de América Latina excluyendo de este modo a México y Sudáfrica se circunscribe al África Austral desestimando por ejemplo a Nigeria. India, en cambio, debido a la alta inestabilidad política y económica de su espacio circundante, busca ampliar su radio de acción incluyendo otras regiones próximas con un doble cometido: mejorar el acceso a mercados y a recursos energéticos e impedir la intromisión de otras potencias cercanas tales como China, Rusia y Japón.

### 3.4.2 Los vínculos con otras regiones o el interregionalismo

El interregionalismo, definido como la cooperación entre diversas regiones, es un fenómeno reciente en el campo de las relaciones internacionales. Su problematización se encuentra enmarcada por dos fenómenos que a primera vista parecen contrapuestos, pero que resultan complementarios y no excluyentes: la globalización y la regionalización. Como se analizó en el apartado anterior, la formación de instituciones regionales de cooperación implica un primer paso para lograr mayor incidencia en el escenario global, haciendo frente a la compleja interdependencia de las economías. La formación de acuerdos entre bloques regionales constituye un segundo paso para reforzar la actuación colectiva, que se puede manifestar a través de instituciones comunes o en el marco de un diálogo político institucionalizado de alto nivel (Vagni, 2010:10).

En este contexto, **los países miembros de IBSA** se entrecruzan en una serie de iniciativas inter-regionales con diversos grados de institucionalización. Tanto India como Sudáfrica forman parte del Indian Ocean Rim-Association for Regional Cooperation (IOR-ARC) – organismo que reúne a todos los estados que bordean el Océano Indico-[200] y de la New Asia-Africa Strategic Partnership (NAASP)[201] la cual, iniciada en 2003 sobre la base del "espíritu de Bandung",

[200] La IOR-ARC fue creada en 1995 y nuclea diversas subregiones como el Sur y el Este de África, el Cuerno de África y el Mar Rojo, Asia del Sur, Sudeste asiático y Australasia.

[201] Indonesia y Sudáfrica fueron los anfitriones (y promotores) de la Primera y Segunda Conferencia de las Organizaciones Subregionales de Asia y África llevadas a cabo en Bandung, en julio de 2003 y en Durban en agosto de 2004, respectivamente. En abril de 2005, los países de Asia y África renovaron su solidaridad en la Cumbre Asia-África en Jakarta, donde participaron 106 países (54 asiáticos y 52 africanos). La cumbre concluyó con la Declaración de NAASP y un mecanismo de institucionalización en forma de cumbres cada cuatro años. La declaración de la NAASP, es una manifestación de intrarregionalismo en construcción basado en tres pilares: solidaridad política, cooperación económica y relaciones socioculturales. Los países hacen hincapié en estos objetivos ya que en estos cincuenta años que han pasado desde la Conferencia de

promueve el diálogo y la cooperación entre los estados africanos y asiáticos. De igual modo, Brasil y Sudáfrica participan de las Cumbres América del Sur-África (ASA) las cuales congregan a jefes de Estado y de Gobierno de 65 países africanos y sudamericanos y que, hasta el momento, se han reunido en 2006 y en 2009.

En cuanto a los procesos de integración, tras largas negociaciones entre Brasil y Sudáfrica y sus respectivas regiones, en 2004 se firmó el Acuerdo de Comercio Preferencial MERCOSUR-SACU[202]. Inicialmente, éste era un proyecto más amplio que pretendía incluir a la SADC. De esta forma, el gobierno brasileño "buscaba evitar todo tipo de recelo con Angola, socio preferencial de Brasil en la región, incluyéndola en su acercamiento a Sudáfrica bajo el paraguas de la SADC" (Lechini, 2008: 4) Sin embargo, la crisis que atravesaba dicho proceso impidió avanzar en este tema y, en consecuencia, en el año 2000 las negociaciones prosiguieron sólo con Sudáfrica. Finalmente, el gobierno sudafricano incluyó a sus socios comerciales menores y el compromiso se concretó entre MERCOSUR y SACU. El 16 de diciembre de 2004 se firmó un acuerdo preferencial de comercio que contempló la reducción de aranceles de 1.900 productos. El acuerdo fue ratificado por los miembros del MERCOSUR en diciembre de 2008 y por el bloque de África Austral en abril de 2009.

Con respecto a MERCOSUR-INDIA también se concertó un acuerdo de comercio preferencial. Es de destacar que el arreglo comercial se formalizó en el marco de la visita que el presidente Lula da Silva realizó a India en enero de 2004. El acuerdo entró en vigor en 2009 y actualmente incluye 500 productos

Al analizar ambos compromisos (MERCOSUR-SACU y MERCOSUR-INDIA se verifica que los mismos se efectivizaron con posterioridad a la conformación de IBSA como grupo.

Por otra parte, resulta interesante observar los diálogos políticos de alto nivel que estos tres países han establecido con las principales **potencias**

---

Bandung en 1955, se han consolidado como naciones soberanas e independientes. Sin embargo, no han logrado un progreso considerable en las esferas económica y social.

[202] La negociación de este acuerdo MERCOSUR-SACU fue llevada adelante mayoritariamente por el gobierno brasileño de modo individual, el cual posteriormente introdujo la propuesta en el seno de su respectivo proceso de integración regional. Este comportamiento generó resquemores, sobre todo por parte de la delegación argentina (Entrevista realizada a un funcionario de carrera de la cancillería argentina que prefirió no ser mencionado, 10 de julio de 2009).

**tradicionales**, esto es, Estados Unidos y Europa[203]. **India** firmó en junio de 2004 un acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea que entró en funcionamiento en noviembre de 2005, y cuyo Plan de Acción Conjunta se dirige básicamente a intensificar los contactos entre ambos socios mediante el establecimiento de mecanismos de consulta y de mesas de diálogo para la cooperación política, económica, comercial y promoción de los intercambios culturales y educativos. Asimismo, el 18 de julio de 2005, India estableció una histórica Asociación Estratégica con Estados Unidos, abarcando diversos temas de economía, promoción de la democracia, cooperación tecnológica y espacial, entre otros (Ministry of External Affairs of India, Annual Report 2004-2005, 2005: 95). Sin embargo, las cuestiones estratégico-militares fueron las más sobresalientes ya que el gobierno de George W. Bush reconoció explícitamente y legitimó la capacidad nuclear india[204]. La llegada de Barak Obama al gobierno de Estados Unidos consolidó esta alianza mediante Encuentros Cumbres, a nivel de jefes de Estado, efectuados en Washington en noviembre de 2009 y en Nueva Delhi en noviembre de 2010. En esta última ocasión, el presidente norteamericano respaldó el ingreso de India al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas –frente a una eventual reforma- por considerarlo un actor clave de la escena mundial y agregó: "India ya es una potencia mundial" (diario Página 12, 08/11/2010).

**Brasil**, por su parte, también mantiene un Diálogo de Parceria Global con Estados Unidos, el cual funciona a nivel ministerial y busca propiciar la discusión sobre temas de la agenda bilateral, regional y global por medio de reuniones anuales y alternadas entre los dos países (Balanço de Política Externa de Brasil 2003/2010, 2011: 30). Hasta el momento se han realizado dos encuentros: entre Celso Amorim y Hillary Clinton en marzo de 2010 y entre el actual canciller brasileño Antonio Patriota y nuevamente Hillary Clinton en junio de 2011. En cuanto a las Cumbres Brasil-Unión Europea se iniciaron en julio de 2007 y se han reunido en cuatro oportunidades. También se efectúan anualmente y en las

---

[203] Las relaciones con China y Rusia, considerados otros poderes emergentes, se tratan en el marco del análisis IBSA-BRICs en el capítulo 4.

[204] Durante la administración de George W. Bush la cooperación militar entre los dos países recibió un nuevo impulso, en especial a partir del giro en la política regional tras los atentados del 11-S. Estados Unidos levantó las sanciones que pesaban sobre la venta de armamento y se restableció el Grupo binacional de Política de Defensa que no se había reunido desde los ensayos nucleares indios de 1998 (Mato Bouzas, 2009: 5).

mismas se han debatido relevantes temáticas de la agenda global tales como cambio climático, crisis financiera, proceso de paz en Medio Oriente y la cuestión nuclear en Irán (Balanço de Política Externa de Brasil 2003/2010, 2011: 33).

**Sudáfrica** finalmente, estableció en 2009 una Asociación Estratégica con Estados Unidos, también a nivel ministerial. En este caso, las cuestiones sanitarias, especialmente aquéllas vinculadas a la lucha contra el sida, han tenido una gran relevancia en la relación bilateral. Con respecto a los lazos con la Unión Europea, Sudáfrica mantiene desde 2008 una asociación estratégica a nivel ministerial dentro de la cual se debaten una diversidad de temáticas que involucran también cuestiones de índole continental[205]. Esta situación demostraría, nuevamente, que el peso internacional de Sudáfrica se explica en gran medida por el protagonismo que logra en el seno de su continente.

En suma, todas estas iniciativas bilaterales son esencialmente significativas puesto que demuestran el interés que los poderes tradicionales (Estados Unidos y Europa) tienen por estos nuevos emergentes y evidencian, al mismo tiempo, el modo en que estos tres estados comenzaron a distinguirse del resto de los países del Sur, siendo especialmente escuchados para el tratamiento de los grandes temas de la agenda internacional[206].

### 3.5 Hacia la conquista de nuevos espacios globales

En función de lo analizado en los apartados anteriores es posible sostener que los tres países constituyen potencias regionales, dada la relevancia que poseen en sus respectivos entornos geográficos. Asimismo, y como se señaló en el primer capítulo, comenzaron a destacarse como tales en la década del setenta en el marco de la relajación de tensiones entre las dos superpotencias[207]. Ahora bien, en el

---

[205] Cabe recordar que también existen lazos anteriores entre Sudáfrica y la Unión Europea solidificados en el acuerdo de comercio firmado en octubre de 1999 (Mills y Sidiropoulos, 2000).

[206] Existen otras relaciones que los miembros de IBSA, por una serie de particularidades, mantienen con entidades de otras regiones. En este sentido, se destaca la participación de Brasil en la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), proyecto político que constituye un espacio geográficamente discontinuo pero identificado por una lengua en común. Su objetivo general es la concertación política y la cooperación en el ámbito social, económico y cultural mediante la difusión de la lengua portuguesa (web oficial CPLP, 2011). Asimismo, Brasil es miembro observador de la Unión Africana. El gobierno brasileño considera que una política africana bien concertada permite mejorar las posiciones de negociación de los países en desarrollo en los foros multilaterales. En cuanto a Sudáfrica participa del grupo ACP por el cual se vincula con los países del Caribe y el Pacífico.

[207] Ver capítulo 1, pág. 51.

período bajo estudio, este papel regional paulatinamente se combinó con un creciente accionar en los ámbitos globales.

La descolonización de gran parte de los países africanos y asiáticos propició la conformación de alianzas intergubernamentales entre los países del "Tercer Mundo" dando origen a la denominada Cooperación Sur-Sur. Desde la década del sesenta, los países del Sur se han nucleado en distintos procesos de cooperación política en busca de mayores márgenes de maniobra internacional. Puesto que India, Brasil y Sudáfrica han desarrollado, a lo largo de los años, una notable presencia en estos ámbitos, su consideración resulta valiosa a efectos de precisar las estrategias de política exterior que han ido desarrollando en el escenario internacional.

### 3.5.1 El Movimiento de Países No Alineados (1961) y el G-77 (1964)

La cooperación Sur-Sur, en su vertiente política, 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 Alineados y el Grupo de los 77. En este sentido, es de destacar que los tres miembros de IBSA participaron activamente en alguna de estas dos iniciativas.

El **Movimiento de Países No Alineados** (MPNA) se formalizó en 1961 en Belgrado. En un contexto de Guerra Fría, los estados miembros pretendían mantener una posición neutral con respecto al Oeste dominado por Estados Unidos y al Este bajo la influencia de la Unión Soviética. Los objetivos primarios de los Países No Alineados se enfocaron en el apoyo a la autodeterminación, la no adhesión a pactos multilaterales militares, la lucha contra el imperialismo en todas sus formas y manifestaciones, el desarme, la no injerencia en los asuntos internos de los estados y el fortalecimiento de Naciones Unidas. La primera reunión contó con la participación de 28 países, en su mayoría recientemente independizados. Hacia mediados de los setenta, el grupo alcanzó su mayor protagonismo abarcando, en poco tiempo, a 96 miembros plenos. Pese a que el fin de la Guerra Fría provocó que este bloque perdiera algunos apoyos y parte de su significado, actualmente cuenta con 117 países miembros centrando su estrategia en la defensa de Naciones Unidas, la independencia política de los países, la no intervención en

los asuntos internos de los estados y la resolución pacífica de los conflictos (datos web MPNA, 2011).

India, bajo el liderazgo de su primer ministro Jawaharlal Nehru, desempeñó un papel fundacional y prominente en este movimiento, uniéndose a sus homólogos de Indonesia, Egipto y Yugoslavia[208], a fin de señalar la posibilidad de una tercera vía en el escenario internacional. Desde esta perspectiva Nayar y T.V afirman que "the earlier strategy of nonalignment followed by Nehru and his sucessors helped India to establish a role in global institutions and to bargain on issues between the North and the South (Nayar y T.V: 2003: 61).

El fuerte compromiso de India con las ideas y principios defendidos por este bloque se ha mantenido hasta la actualidad quedando reflejado en el discurso de Manmohan Singh en ocasión de la XIV Cumbre realizada en Egipto en 2009, en la cual subrayó "the importance of NAM, particularly, in addressing global challenges of food security, energy security, climate change and reform of the international institutions" (Ministry of External Affairs of India, Annual Report 2009-2010, 2010: 112). Del mismo modo, el ministro de Relaciones Exteriores remarcó -frente a la conmemoración del 50º aniversario del MPNA en el 2011- la necesidad de que el grupo redoble sus esfuerzos en relación a las grandes problemáticas actuales: "the NAM must be guided by a new, forward-looking and focused agenda, while addressing global challenges" (Ministry of External Affairs of India, Annual Report 2010-2011, 2010: 107).

La participación de Sudáfrica en el MPNA fue indirecta en sus orígenes puesto que se desarrolló a través del ANC el cual asistió, desde la V Cumbre realizada en Colombo (Sri Lanka) en 1976, como movimiento de liberación nacional y en calidad de observador. El ANC apoyó activamente la lucha que el MPNA promovía en contra del régimen del apartheid. En palabras de Abdul Minty, la problemática sudafricana fue una de las principales fuentes de preocupación del movimiento durante la Guerra Fría, lo cual condujo "to a long-standing relationship and produced uncompromising solidarity for the liberation of South Africa" (Minty, 1998: 53). En 1994, con el establecimiento de la democracia, Sudáfrica ingresó al MPNA convirtiéndose en un activo miembro y

[208] Los líderes políticos eran Sukarno de Indonesia, Gamal Abdel Nasser de Egipto y Joseph Broz Tito de Yugoslavia.

presidiendo la  XII Cumbre del movimiento en septiembre de 1998. Durante la apertura de la misma, y en un nuevo contexto de post Guerra Fría, Nelson Mandela instó a establecer nuevos lazos económicos entre el mundo rico y el pobre y a luchar por el fin de la violencia (Anuario CIDOB 2004, 2005: 418).

En cuanto a Brasil, es importante señalar que nunca fue miembro de este grupo. La alianza que el gobierno brasileño mantenía con Estados Unidos durante la Guerra Fría sumado a los intentos de China y la Unión Soviética por controlar el Movimiento de Países No Alineados generaron que Brasil decidiera mantener cierta distancia participando solamente en calidad de observador.  En términos de Cervo, "o Movimento dos Nao Alinhados contaminou-se, contudo, pela ideologia da Guerra Fria e por isso o Brasil o deixo de lado e integrou o Grupo dos 77, voltado a questoes práticas da economia internacional" (Cervo, 2008: 100).

**El Grupo de los 77** (G-77)[209] fue creado en 1964 cuando 77 países del Sur firmaron una declaración conjunta en el marco de la I Conferencia de Comercio y Desarrollo de Naciones Unidas (UNCTAD) para formar un frente común, en defensa de sus intereses económicos (cuestiones de comercio y desarrollo como paises productores de materias primas), ante las posiciones de la OCDE. En sus orígenes, el G-77 buscó sustituir, por medio de la negociación multilateral, el orden establecido durante la posguerra por un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI).

Brasil e India (junto con México) tuvieron, durante la década del sesenta, un papel destacado en la coordinación de esta coalición en cuyo marco buscaron constituir un sistema de comercio y desarrollo que, "levando em conta os interesses específicos daquele conjunto de economias, instituísse mecanismos especiais para fazer face à situação de desigualdade entre os países no sistema de comércio global". Estas reformas fueron defendidas sobre la base del principio de justicia distributiva puesto que "desiguais não podem ser tratados como iguais" (Soares de Lima, 2005: 18). Las conferencias de Naciones Unidas llegaron a aprobar cerca de setenta documentos que defínían este nuevo ordenamiento económico. No obstante, el éxito fue efímero y sólo aparente (Cervo, 2008: 100)

[209] Cabe aclarar que si bien todos los miembros del MPNA son miembros del G-77, no todos los integrantes de este último son miembros del Movimiento.

Al igual que en el caso del MPNA, Sudáfrica ingresó como miembro del G-77 luego del fin del régimen del apartheid en 1994. En el año 2006, el gobierno sudafricano asumió la presidencia pro-témpore del grupo. En ese contexto, el presidente Thabo Mbeki aseguró que "poverty and underdevelopment remain the biggest threats to progress that has been achieved, and the equality among the nations, big and small, is central to the survival, relevance and credibility of this global organization. A global partnership for development is impossible in the absence of a pact of mutual responsibility between the giver and the recipient" (Mbeki, 19/09/2006).

Pese a la crisis política que atravesó este grupo a fines de la década del ochenta, especialmente en el marco de la Ronda Uruguay del GATT, el G-77 continúa reuniéndose una vez al año en New York y actualmente el número de sus miembros asciende a 130 (datos web oficial G-77, 2011).

Resulta interesante destacar que la identidad colectiva de los dos grupos analizados (MPNA y G-77) fue construida por medio de una oposición y de un sentido de no pertenencia al conjunto de países desarrollados. En este sentido, India y Brasil actuaron, como se mencionó en el primer capítulo, al modo de "potencias no solidaristas" (Pérez Llana, 1981: 415), cuestionando el accionar de los grandes poderes y movilizando a otros cuestionadores para el logro de sus objetivos.

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).

### 3.5.2 Las negociaciones en el marco del GATT: el G-10 y el Grupo CAIRNS (1979-1986)

Entre el final de la Ronda Tokio (1973-1979) y el inicio de la Ronda Uruguay (1986-1994), en el marco de las negociaciones desarrolladas en el seno del GATT[210], Brasil e India cooperaron activamente para la formación del G-10.

El **G-10** estuvo liderado por los llamados "Big Five": Argentina, Brasil. Egipto, India y Yugoslavia y fue formado "as soon as the U.S. began its push to launch a new round in the mid-1980s" (Tussie, 2005: 7). Es decir, tenía como objetivo impedir la introducción de nuevas cuestiones en el proceso negociador concentrándose en la agenda tradicional del GATT. De forma más específica, el G-10 se oponía a la propuesta del gobierno norteamericano que buscaba incluir asuntos referidos a servicios, propiedad intelectual e inversiones.

Es importante notar que la conformación de este grupo provocó una crisis política al interior del G-77 (Soares de Lima, 2005: 20). Al mismo tiempo y conforme fue evolucionando la negociación, el G-10 también se empezó a dividir a raíz de distintas posiciones al interior del grupo. Entre las ganancias alcanzadas por el bloque es posible mencionar la inclusión del tema agrícola, el compromiso de eliminar las restricciones a los textiles y la creación de un mecanismo de solución de controversias más eficiente. Sin embargo, los logros obtenidos se vieron compensados por las concesiones realizadas por el grupo, dentro de las cuales la decisión de un trato especial y diferenciado más restringido para los países en desarrollo constituyó la pérdida más significativa (Tussie, 2005: 7).

En el mismo sentido, "disappointment with results of trade negotiations has come to be closely connected with the notion of participation -or more precisely the lack of participation-", (Tussie, 2005: 8) vinculado a la propia dinámica del proceso decisorio imperante en el GATT. No obstante, el hecho de que la coalición lograra bloquear algunos aspectos de la iniciativa de Estados Unidos demostró la potencialidad que tenía este tipo de grupos para alterar la estructura de la negociación, especialmente frente al llamado "Quad" (cuadrángulo) -Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá y Japón-.

[210] El análisis de las negociaciones desarrolladas en el marco del GATT es retomado en el capítulo 7.

Conjuntamente, el protagonismo de India y Brasil en este agrupamiento manifestó, una vez más, el firme activismo internacional de estos dos países.

También en el marco de la Ronda Uruguay se creó, en 1986, el **Grupo CAIRNS**. En este caso la iniciativa provino de una potencia media tradicional, Australia, quien lideró a un conjunto de países exportadores netos de productos agropecuarios que no subsidiaban su producción y que buscaban unir esfuerzos para promover la liberalización agrícola. El Grupo CAIRNS se constituyó como una coalición formada en principio por 14 países[211], dentro de los cuales se encontraban Brasil y Sudáfrica.

A diferencia de los bloques analizados hasta el momento, el Grupo CAIRNS reunió tanto a países desarrollados como en desarrollo. En efecto, la agrupación estuvo dominada por los países agrícolas exportadores más desarrollados (como Canadá o Australia) y por los países en desarrollo "más avanzados" (Brasil y Argentina, entre otros). Por consiguiente, el bloque fomentó las necesidades de los sectores agrícolas comerciales a gran escala de sus respectivos países. De esta manera, "el grupo solía establecer alianzas tácticas con Estados Unidos para contrarrestar la influencia de la Unión Europea o presionar a ésta última, puesto que era quien aplicaba subsidios en mayor medida" (Keet, 2006:14). Resulta significativo indicar que la coalición logró consolidarse rápidamente convirtiéndose en la "tercera fuerza" en el proceso de negociación desarrollado durante la Ronda Uruguay.

### 3.5.3 El G-15 (1989)

En los años ochenta, la crisis de la deuda que atravesaron gran parte de los países en desarrollo 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

[211] Los 14 miembros originarios eran Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Filipinas, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay. En 1999, se incorporaron Bolivia, Costa Rica y Guatemala. Finalmente, en diciembre de 2005 se incluye Pakistán (Sitio web oficial Grupo CAIRNS, 2011).

económicas de los países endeudados, disolvieron las tentativas de cooperación multilateral" (Lechini, 2007: 271)[212].

Pese a esta situación, es posible mencionar la aparición del **G-15**[213] hacia fines de dicha década. Este grupo se originó como un desprendimiento del Movimiento de Países No Alineados, más precisamente, en la IX Conferencia del bloque realizada en Belgrado en 1989. India fue el miembro fundador de este grupo, constituído con el objeto de fomentar la cooperación entre países en desarrollo en materia de inversiones, comercio y tecnología.

Brasil también participó en este movimiento. El presidente Lula da Silva recuerda: "Criado há mais de 20 anos, o G-15 foi nossa resposta às transformações inauguradas com o fim do mundo bipolar. Atravessamos juntos os anos difíceis da hegemonia do pensamento único. Éramos uma das poucas vozes dissonantes do projeto conservador defendido pelos seguidores do Consenso de Washington. Nunca hesitamos na defesa de um mundo mais democrático, onde todas as vozes pudessem ser ouvidas" (Da Silva, 17/05/2010). En efecto, durante la década del noventa, la globalización así como la adopción de un discurso neoliberal hegemónico desvanecieron en gran medida los intentos de cooperación entre los países en desarrollo. No obstante, el G-15 se conformó como una excepción aspirando a convertirse en un contrapunto del G-7. El grupo sigue reuniéndose actualmente y, hasta el momento ha realizado 14 reuniones cumbres (sitio web oficial G-15, 2011).

### 3.5.4 Un año clave: 2003. IBSA y la Conferencia de la OMC en Cancún: G-20/G-33/G-90

El 2003 constituyó un año clave para el posterior devenir del sistema internacional a raíz de tres hechos de gran relevancia. En primer lugar, el 20 de marzo se produjo la invasión norteamericana a Irak sin el consentimiento del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas lo cual trajo aparejado una fractura política entre las grandes potencias tradicionales. Esto es, entre aquéllas que se

---

[212] A pesar de la situación descripta, los países latinoamericanos fueron capaces de desarrollar políticas de concertación para la resolución de los conflictos en la región tales como el Grupo Contadora y el Grupo de Apoyo a Contadora.

[213] El G-15 está actualmente formado por 18 miembros: Argelia, Argentina, Brasil, Chile, Egipto, India, Indonesia, Irán, Jamaica, Kenia, Malasia, México, Nigeria, Perú, Senegal, Sri Lanka, Venezuela y Zimbabwe.

opusieron activamente a la invasión -Francia, Bélgica, Alemania, Rusia, China, entre otras-, y aquellas que apoyaron oficialmente a Estados Unidos -tales como Gran Bretaña, España, Polonia y Portugal-.

En segundo lugar, el 6 de junio se concretó en Brasilia la conformación de IBSA como foro de consulta trilateral. La creación de esta alianza estuvo vinculada a la llegada de Lula da Silva a la presidencia de Brasil, país promotor de este bloque. Asimismo, la adopción de discursos de naturaleza Sur-Sur por parte de los gobiernos de los tres países favoreció el despliegue de esta iniciativa conjunta[214].

Finalmente, durante la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC, realizada en Cancún en el mes de septiembre, comenzaron a ganar protagonismo tres nuevos grupos de presión internacional conformados por países del Sur: el G-20, el G-33 y el G-90.

De esta manera, a comienzos del nuevo siglo, se originó un **nuevo tipo de cooperación Sur-Sur** con mecanismos más específicos y prácticos. La principal innovación radicó 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.

El **G-20** [215] surgió en agosto de 2003, también por iniciativa del gobierno de Lula da Silva, para eliminar o reducir de forma significativa las barreras al comercio agrícola. Originariamente, estaba formado por cinco miembros: Brasil, India, Sudáfrica, China y Argentina pero, bajo el accionar diplomático brasileño, el grupo logró ascender a 20 participantes. El protagonismo obtenido por este bloque provocó un desplazamiento del Grupo CAIRNS (dominado por países desarrollados), que como se mencionó anteriormente, había tenido un alto perfil durante la Ronda Uruguay.

Dada la cercanía temporal entre la formación de IBSA y la aparición del G-20; la trilateral compuesta por India, Brasil y Sudáfrica fue considerada desde

---

[214] La conformación y evolución de IBSA como bloque es abordada en el capítulo 4.

[215] El G-20 está integrado por: Argentina, Brasil, China, Cuba, Egipto, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Filipinas, Sudáfrica, Tailandia, Tanzania, Uruguay, Venezuela y Zimbabwe. (Keet, 2006:65).

un principio como la cabeza de bloque del G-20, lo cual generó una serie de resquemores por parte de los restantes miembros del grupo. Es importante señalar además, que el grupo sufrió algunas bajas poco tiempo después de la reunión en Cancún a causa de ciertas presiones ejercidas desde Washington: "houve desistências na participaçao do grupo, o qual começou a diminuir por pressao direta dos Estados Unidos, que foram oferecendo tratados bilaterais ventajosos para diversos parceiros, principalmente das Américas"[216] (Visentini, 2006: 167-168).

El **G-33**[217]**,** por su parte, está formado por países africanos, asiáticos y algunos latinoamericanos y su preocupación también está centrada en cuestiones agrícolas. Pero a diferencia del G-20, su principal interés no gira en torno a la liberalización del comercio agrario sino en su derecho a evitar que las exportaciones agrícolas del Norte y el fenómeno de dumping[218] que las caracteriza, perjudiquen a millones de pequeños y vulnerables productores campesinos y granjas familiares que constituyen la mayoría de sus respectivas poblaciones. India participa en esta agrupación en virtud de los millones de campesinos que conforman la porción mayoritaria de su población nacional.

El **G-90**[219], finalmente, está integrado por el Grupo ACP (África, Caribe y el Pacífico), en combinación con el grupo de los Países Menos Adelantados[220]

---

[216] En sus inicios, el G-20 también estaba integrado por países como Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Guatemala. La mayoría de éstos abandonó el grupo poco después de Cancún a raíz de las presiones de Washington.

[217] El G-33 está integrado por: Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Benín, Botswana, China, Congo, Costa de Marfil, Cuba, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Honduras, India, Indonesia, Jamaica, Kenya, Republica de Corea, Mauricio, Madagascar, Mongolia, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, Panamá, Perú, Filipinas, St Kitts and Nevis, St Lucia, St Vincent and the Grenadines, Senegal, Sri Lanka, Surinam, Tanzania, Trinidad y Tobago, Turquía, Uganda, Venezuela, Zambia, y Zimbabwe (Datos web OMC, 2011).

[218] El dumping es conceptualmente la discriminación de precios en diferentes mercados nacionales. Una de las formas más comunes de este tipo de discriminación es la práctica de vender en los mercados externos a precios inferiores a los del mercado doméstico (DARCHUK y MILANO, 1999).

[219] El G-90 está integrado por Angola, Antigua y Barbuda, Bangladesh, Barbados, Bélice, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Camerún, Cabo Verde, República Centroafricana, Chad, Congo, Costa de Marfil, Cuba, República Democrática del Congo, Djibouti, Dominica, República Dominicana, Egipto, Fiji, Gabón, Gambia, Ghana, Granada, Guinea, Guinea Bissau, Guyana, Haití, Jamaica, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maldivas, Mali, Mauritania, Mauricio, Marruecos, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Niger, Nigeria, Papua New Guinea, Rwanda, St Kitts & Nevis, St Lucia, St Vincent & the Grenadines, Senegal, Sierra Leona, Islas Salomón, Sudáfrica, Surinam, Swazilandia, Tanzania, Togo, Trinidad y Tobago, Túnez, Uganda, Zambia, Zimbabwe (Datos web OMC, 2011).

[220] El Grupo de Países Menos Adelantados (PMA) fue definido en el ámbito de Naciones Unidas y actúa también como un grupo de presión en el seno de la OMC. Miembros: Angola, Bangladesh,

(PMA) y el Grupo Africano[221]. Constituye el grupo más numeroso en el ámbito de la OMC y su objetivo es obtener un reconocimiento para que, en función de sus menores niveles de desarrollo, puedan recibir un "trato especial y diferenciado". En la actualidad suma 65 miembros de la OMC debido a la participación simultánea de algunos países en los diversos grupos constituyentes del G-90 y al hecho de que sólo 41 de los 55 países africanos son miembros de la OMC (Keet, 2006: 55). De los tres miembros de IBSA, Sudáfrica es el único que forma parte del G-90.

Como se verá en el capítulo 7 dedicado al análisis de las negociaciones agrícolas desarrolladas en la Ronda Doha, a partir de Cancún el accionar de estos tres grupos alteró la dinámica de negociación. El G-20, especialmente, se convirtió en un interlocutor que Estados Unidos y la Unión Europea debieron comenzar a tomar en consideración.

### 3.5.5 El G-4 de Naciones Unidas y el "nuevo cuadrángulo" de la OMC (2005)

Como se mencionó en el primer capítulo, la pretensión brasileña de ocupar un asiento permanente en el órgano restringido (el Consejo) de la principal organización internacional mundial se remonta tanto a la Liga de Naciones como a las Naciones Unidas. A inicios de la década del noventa, este debate fue retomado durante la gestión de Itamar Franco, siendo un tema de especial interés para el entonces canciller de ese gobierno, Celso Amorim. En este sentido, el ministro de Asuntos Exteriores propuso reanudar esta iniciativa frente a una eventual ampliación del número de miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Arraes, 2006: 28).

Posteriormente, el gobierno de Cardoso planteó una nueva categoría de miembro permanente sin derecho a veto por la cual se buscaba incorporar un representante de Asia, uno de África y uno de América Latina. En este marco, el

---

Benin, Burkina Faso, Burundi, Camboya, República Centro Africana, Chad, República Democrática del Congo, Djibouti, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Haití, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maldivas, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Níger, Rwanda, Senegal,Sierra Leona, Islas Salomón, Tanzania, Togo, Uganda y Zambia.

[221] El Grupo Africano es uno de los grupos regionales de Naciones Unidas y está formado por todos los países del continente menos la República Árabe Democrática de Saharawi (por ser un Estado no reconocido por Marruecos).

canciller Lampreia solicitó al Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Boutros Ghali, uno de dichos puestos para su país. Frente a este pedido, Boutros Ghali "em visita ao Brasil, aseveraría ser justa a pretensao do país, mas salientaria que ele deveria participar mais de operaçoes de paz" (Arraes, 2006: 30).

El gobierno de Cardoso promovió la candidatura de Brasil enfatizando la postura pacifista del país. En relación a ello, resulta interesante recordar que en 1998 India ofreció apoyo para el ingreso brasileño al organismo. Sin embargo, frente a las pruebas nucleares realizadas por dicho país asiático, ese mismo año, Brasil terminó denunciando un acuerdo de 1996 relativo a la utilización pacífica de la energía nuclear, el cual no había sido respetado. Desde la perspectiva de Arraes, "o gesto teria ocorrido para a preservaçao da chance brasileira" (Arraes, 2006: 32). Dicho enfoque coincide con las declaraciones ofrecidas por el canciller Lampreia, quien en ese momento expresó que el accionar indio constituía una seria amenaza a la paz y la seguridad internacional y que, inevitablemente, afectaba a la candidatura de India para un sitio permanente en el Consejo de Seguridad. Finalmente, y hacia finales de su segundo mandato, el gobierno de Cardoso recibió el apoyo de Rusia consiguiendo en el 2002 la primera aceptación explícita para su ingreso como miembro permanente.

Con la llegada de Lula da Silva y de Celso Amorim, nuevamente como canciller, Brasil continuó persiguiendo este mismo objetivo. En el marco de una política exterior norteamericana marcadamente unilateralista, el gobierno brasileño comenzó a subrayar la importancia de reformar y consolidar el sistema de Naciones Unidas a fin de tornarlo más democrático y transparente.

Este mismo discurso fue compartido por India y Sudáfrica al conformarse IBSA en 2003, en cuyo marco los tres gobiernos concordaron en "the necessity of expanding the Security Council in both permanent and non-permanent member categories, with the participation of developing countries in both categories" (Declaración de Brasilia IBSA, 2003: 1).

Por otra parte, el 21 de septiembre de 2004 y en virtud de la cercanía del sexagésimo aniversario de la creación de Naciones Unidas, representantes de Alemania, Japón, India y Brasil se reunieron en New York dando origen al **G-4.** Dicho grupo busca impulsar conjuntamente la reforma del Consejo de Seguridad así como cada una de sus respectivas candidaturas junto a la de un estado africano. Cabe señalar que los miembros del grupo poseen distintos argumentos:

mientras que Alemania y Japón aducen razones económicas asegurando que el porcentaje de sus contribuciones a la organización los hace legítimos acreedores de un asiento permanente; Brasil e India alegan cuestiones de índole socio-política planteando que por sus tamaños, densidad poblacional y peso en sus respectivas regiones deben ocupar un puesto permanente (Pereyra Doval, 2010: 15).

Al año siguiente, en septiembre de 2005, el G- 4 presentó un proyecto específico de resolución (L.64) que propuso el establecimiento de un consejo expandido, compuesto por 25 miembros. Hasta el momento, se han realizado cuatro rondas de negociación en el ámbito de Naciones Unidas con respecto a esta cuestión. En mayo de 2010, se divulgó un nuevo texto negociador, con propuestas organizadas en torno a cinco temas claves de reforma: categoría de miembros, cuestión del veto, representación regional, tamaño del consejo ampliado y método de trabajo, relación entre el actual Consejo de Seguridad y el G-4 (Balanço de Política Externa de Brasil 2003/2010, 2011: 43).

Con respecto a Brasil, vale mencionar que es el país, junto con Japón, que más veces ha participado como miembro no permanente del Consejo de Seguridad desde la creación del organismo en 1945. Además, por medio de su contribución en Haití, liderando la misión de paz de Naciones Unidas (MINUSTAH), Brasil pretende demostrar que es capaz de ejercer un rol más activo en materia de seguridad internacional. Por último, cuenta actualmente con una importante plataforma de apoyos dado que "89 dos 192 membros da ONU declararam apoio ao Brasil, inclusive dois membros permanentes: França e Reino Unido" (Balanço de Política Externa de Brasil 2003/2010, 2011: 43).

En cuanto a Sudáfrica, es importante aclarar que dicho país decidió no participar del G-4 debido a que ha supeditado la elección del representante africano a las decisiones que se adopten en el marco de la Unión Africana. No obstante, mantiene estrechos contactos con los miembros del G-4. Al mismo tiempo, en la 14º Cumbre de la Unión Africana, realizada en enero de 2010, el gobierno sudafricano propuso "that the AU Executive Council of Ministers makes an in-depth assessment of the current negotiation process and its dynamics and develop a strategy to be adopted by the AU Summit for future negotiations" (DIRCO, Annual Report 2009-2010, 2010: 52).

Por último, India cuenta desde el año 2000 con el respaldo de Reino Unido, Francia y Rusia para su ingreso permanente al Consejo. Paralelamente, el

presidente norteamericano Barak Obama concedió, durante su visita a Nueva Delhi en noviembre de 2010, su apoyo a la candidatura de India. El papel de este Estado como principal contribuyente a las misiones de paz del organismo mundial constituye el principal argumento del gobierno para acceder al Consejo de Seguridad como miembro permanente.

Es importante advertir que los tres países cuentan también con importantes contendientes en cada una de sus regiones: Argentina y México, en el caso de Brasil, Pakistán e Indonesia en relación a India y Nigeria en cuanto a Sudáfrica.

Finalmente, cabe mencionar que en el año 2011, por primera vez, India, Brasil y Sudáfrica han coincidido como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, potenciando aún más su accionar conjunto (Sitio web de Naciones Unidas, 2011). Cabe notar que se enfatiza la idea de "reforzar" antes que de "iniciar" un accionar conjunto, puesto que la coordinación de posiciones entre estos tres estados en el ámbito de Naciones Unidas es un hecho de larga data con un nivel de convergencia de posiciones frente a múltiples temas de agenda en torno al 90% desde 1994 (Freitas Rodríguez, 2010: 58; White, 2010: 3)[222].

Tomando en consideración otro ámbito de discusión multilateral, esto es, las negociaciones comerciales desarrolladas durante la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Hong Kong en 2005, surgió otro **G-4** o **"nuevo cuadrángulo"**[223]**.** La creación de esta nueva agrupación puso de manifiesto las divergencias presentes en la Ronda Doha entre los distintos países del Sur, es decir, entre los "grandes" países en desarrollo y las economías más pequeñas. El nuevo cuadrángulo está integrado por Estados Unidos, la Unión Europea, Brasil e India y desempeñó un papel decisivo tanto en el diseño de la agenda como en el rumbo de las negociaciones en Hong Kong. En dicha reunión, Brasil e India parecieron dispuestos a aceptar las condiciones exigidas por los poderes del Norte y trataron de lograr el consentimiento de las restantes naciones en desarrollo, lo cual generó creciente preocupación entre estos países del Sur[224].

---

[222] Para un análisis pormenorizado sobre la convergencia y divergencia de posiciones de los miembros de IBSA en Naciones Unidas, se recomienda ver el estudio realizado por Freitas Rodríguez, 2010.

[223] La expresión nuevo cuadrángulo buscó diferenciarse del "quad o cuadrángulo" que actuó en el marco de la Ronda Uruguay y que estaba conformado por Estado Unidos, Europa, Canadá y Japón.

[224] Las negociaciones desarrolladas en el marco de la Ronda Doha es tema de análisis del capítulo 7.

### 3.5.6 Outreach 5 (O-5) : G-8 + 5 o el G-8 ampliado (2007)

En el año 2000 el gobierno de Japón, que en ese momento presidía el G-8 [225] invitó a los presidentes de Sudáfrica, Nigeria y Argelia a la cena del encuentro anual del grupo. Posteriormente, durante la presidencia francesa en el 2003, Sarkozi extendió la invitación, más allá de estos países africanos, incorporando a un reducido grupo de líderes de países en desarrollo que incluyó a China, India, Brasil y México. Sin embargo, dichos estados no fueron invitados a la siguiente reunión, realizada en Estados Unidos, la cual se focalizó en la problemática de Medio Oriente (Myatt, Sayao, Torney y Zommers, 2007: 2).

El diálogo informal se restableció durante la presidencia del Reino Unido en 2005, celebrándose reuniones entre los miembros del G-7 y el **Outreach 5 (O-5)**, esto es, Brasil, China, India, México y Sudáfrica. Finalmente, la presidencia alemana propuso en 2007 el establecimiento de una cooperación regular, estructurada e institucionalizada entre el G-8 y el O-5 bajo el título de "Proceso de Heiligendamm". Es importante aclarar que este acercamiento no buscó transformar el G-8 en un G-13 sino que apuntó a intensificar los vínculos con los nuevos países emergentes. En efecto, el G-8 (antes G-7) "has always been an exclusive club, and those inside carefully guard their status" (Myatt, Sayao, Torney y Zommers, 2007: 2).

En la Cumbre de Heiligendamm, Brasil impulsó la discusión de dos grandes temas: cambio climático y comercio, haciendo hincapié en cuatro cuestiones específicas: acuerdos climáticos post-2012, incentivos para la reducción de los niveles mundiales de deforestación, progresos en las negociaciones comerciales de la Ronda Doha y promoción del mercado global de etanol. En este sentido, el presidente Lula da Silva mantuvo reuniones privadas con Bush, Putin, Merkel, Harper, Sarkozy y Blair (Sayao, 2007: 5).

El gobierno indio de Manmohan Singh coincidió con Brasil en resaltar los asuntos vinculados a cambio climático y a las negociaciones de Doha. En relación

---

[225] El G-8 es el grupo de las naciones más industrializadas del mundo. Nació como consecuencia de la crisis económica internacional de los años setenta, y frente a la necesidad de cooperación y coordinación entre las potencias económicamente dominantes del sistema internacional**.** Los ministros de finanzas de Inglaterra, Estados Unidos, Francia, Alemania y Japón comenzaron a reunirse a partir de 1973. A continuación se incorporaron Italia en 1975 y Canadá en 1976 formando el G-7. Por último, Rusia se integró formalmente en 1998 dando origen al G-8.

a este último tema, es interesante mencionar que "the oficial agenda for Heiligendamm does not include trade talks with the Outreach 5; however, the issue will no doubt feature heavily in corridor discussions" (Myatt, 2007: 12). Otro tema de discusión, de gran interés para India así como también para China, refería a África[226]. Ante esta cuestión, India "insists it is 'not in a race' for Africa's resources with China" (Myatt, 2007: 13). Por último, el primer ministro Singh aprovechó la ocasión para mantener reuniones con el presidente norteamericano Bush destinadas a avanzar en un acuerdo nuclear bilateral.

Como se ha podido observar en otras esferas de negociación multilateral, Sudáfrica se desenvolvió en la Cumbre de Heiligendamm como el representante de los intereses de todo el continente africano. De este modo, jugó un rol crucial en todas las discusiones referidas a África y a sus principales problemáticas, esto es, pobreza, deuda, ayuda, sida y malaria. En materia comercial, el gobierno de Mbeki dio a conocer su preocupación tanto por el desarrollo de la Ronda Doha de la OMC como por la creciente presencia china en África (Zommers, 2007: 19-21).

Es importante destacar que los líderes de los países del O-5 también mantuvieron reuniones privadas entre sí. En este sentido, los miembros del grupo "may wish to limit association with Western governments, not always popular with domestic audiences, and the possibility of reduced credibility with other developing countries" (Myatt, Sayao, Torney y Zommers, 2007: 3).

### 3.5.7 El G-20 financiero (2008)

El G-20 financiero es un grupo informal que se creó por iniciativa del G-8, más precisamente de Canadá, tras la crisis económica asiática de 1999 para discutir sobre la cooperación internacional entre los ministerios de Finanzas y los Bancos Centrales. En palabras de Mercedes Botto, existía una creciente preocupación por parte de las principales potencias por la inestabilidad del sistema financiero mundial y las crisis que se venían sucediendo en las economías más endeudadas con un fuerte componente de contagio. Al mismo tiempo, hacia fines de los noventa, había un cuestionamiento a la legitimidad e idoneidad técnica de las instituciones financieras internacionales, en especial al FMI (Botto,

[226] La competencia entre poderes emergentes en África constituye una temática compleja que excede el presente trabajo.

2010: 4). Frente a ello, los miembros del G-8 decidieron crear un foro de debate que reuniera tanto a países desarrollados como a países en desarrollo. Su surgimiento estuvo especialmente motivado por el reconocimiento de que los principales países emergentes no estaban adecuadamente representados en los organismos financieros internacionales.

Inicialmente, las reuniones anuales del G-20 estuvieron lideradas por funcionarios de primera línea del gobierno, representados por los ministros de Economía y de Finanzas y por los directores de los Bancos Centrales. Sin embargo, frente a la crisis financiera internacional suscitada en 2008, el G-20 "dio un vuelco en sus procedimientos, reemplazando las reuniones ministeriales por la convocatoria directa a presidentes y primeros ministros de los países miembros" (Botto, 2010: 5). Hasta el momento se han realizado seis encuentros: en Washington en 2008, en Londres y Pittsburgh en 2009, en Toronto y Seúl en 2010 y en París en 2011. Cabe aclarar además, que la organización de cada cumbre es realizada a través de una troika[227] que participa de manera conjunta, aunque con distintos niveles de responsabilidad. Asimismo, el país anfitrión es quien elige la problemática que se prioriza en cada encuentro.

En cuanto a la composición, el G-7 decidió en un primer momento ampliar el número de países a 33, pero "las dificultades operativas de alcanzar consensos relevantes a través de la unanimidad lo obligó a optimizar en criterios más genuinos de representación (reduciéndose a 20) y a trabajar sobre la idea de asegurar la voz de todos los continentes en el debate" (Botto, 2010: 6). En consecuencia, a los ocho países desarrollados originales se sumaron: por parte de América Latina, Argentina, Brasil y México; por el continente asiático, China, India, Indonesia y la República de Corea; por el mundo árabe, Arabia Saudita; por el africano, Sudáfrica; por Eurasia, lo hizo Turquía y finalmente en representación de Oceanía, Australia. El vigésimo lugar, fue ocupado por la Unión Europea, en representación regional de Europa.

Desde la perspectiva de Mercedes Botto, si bien en ningún momento fueron explicitados los criterios que se tuvieron en cuenta para la selección de los países mas "representativos de cada región", al comparar sus perfiles económicos surgen tres denominadores comunes: 1) cada uno de ellos pertenece al grupo de

[227] Troika: equipo dirigente formado por tres miembros.

las llamadas economías emergentes, cuyo peso en la economía global ha ido aumentando en los últimos años; 2) cada uno de ellos lidera los procesos de integración regional en cada uno de sus continentes; 3) cada uno ellos se constituyó en el epicentro de crisis financieras, provocadas por la vulnerabilidad que conlleva su condición de importantes receptores de flujos de inversión externa directa (Botto, 2010:7).

De esta manera se observa que tanto India como Sudáfrica están participando en este ámbito como representantes de sus respectivas regiones, Asia del Sur y África, en este caso -puesto que Sudáfrica es el único país, de todo su continente, involucrado en el bloque-. En cuanto a Brasil, comparte con Argentina la representación de su zona de influencia, es decir, Sudamérica.

### 3.5.8 La Cumbre de Cambio Climático en Copenhague: el BASIC (2009)

La reunión realizada en Copenhague en diciembre de 2009 fue una etapa más en la evolución de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), acuerdo internacional celebrado en junio de 1992, en ocasión de la Cumbre de la Tierra realizada en Rio de Janeiro. Desde su entrada en vigor, los estados participantes se han reunido anualmente en las denominadas Conferencias de Partes (COP) con el propósito de impulsar y supervisar las acciones internacionalmente acordadas para afrontar el cambio climático.

Dicha convención, sobre la base del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, dividió a los países en dos grandes grupos con diferentes niveles de compromiso. El primer grupo está formado por aquellos estados que eran miembros de la OCDE en 1992 más las denominadas "economías en transición" (naciones de la antigua órbita soviética). Estos países son los únicos, hasta ahora, obligados a adoptar políticas destinadas a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEIs). Asimismo, los más industrializados de este primer grupo, están obligados a ofrecer recursos financieros que permitan a los demás países emprender actividades de reducción de las emisiones contaminantes. El segundo grupo, por otro lado, está formado por todos los países en desarrollo a los cuales sólo se les exige compilar un inventario de las emisiones y presentar periódicamente informes sobre las medidas que están adoptando respecto al cambio climático (Guadagni, 2010: 3).

Durante la COP3, celebrada en Kyoto en diciembre de 2007, se aprobó una importante ampliación de la Convención, el denominado Protocolo de Kyoto, por el cual se plantearon compromisos jurídicamente vinculantes de recorte de las emisiones, con el objeto de estabilizar las concentraciones atmosféricas de GEIs en un nivel que evite graves perturbaciones climáticas[228].

Al aproximarse la realización de la COP15, organizada para diciembre de 2009 en Copenhague, se comenzaron a debatir dos importantes cuestiones. Por un lado, si los grandes países en desarrollo deberían también asumir compromisos de reducciones de gases[229] y, por otro, la cantidad de recursos financieros que los países industrializados deberían transferir a los países en desarrollo para favorecer sus esfuerzos de mitigación.

El proyecto de acuerdo de Copenhague, que buscaba reemplazar en 2012 al actualmente vigente Protocolo de Kyoto, era mucho más ambicioso que este último. La idea innovadora era crear una categoría intermedia de países que incluyera a los "grandes emergentes" –como India o Brasil- e incitarlos a asumir compromisos de reducción.

En este contexto se produjo, durante las reuniones preparatorias de Copenhague, la formación del **BASIC** (IBSA + China)[230]. Es importante destacar que la posición común adoptada por este grupo se había comenzado a gestar al interior de IBSA. En la Declaración de Brasilia de 2003, la trilateral había expresado una preocupación compartida ante la problemática del calentamiento global. Luego, en el tercer Encuentro Cumbre de IBSA, realizado en Nueva Delhi en 2008, se delineó una posición más definida, adhiriéndose a los siguientes principios: 1) responsabilidad común pero diferenciada en relación con la responsabilidad histórica de los países industrializados; 2) principio de carga

---

[228] Los gases contaminantes considerados son seis: dióxido de carbono, metano, oxido nitroso, hidrofluorocarbonos, perfluorocarbonos, y hexafluoruro de azufre. El Protocolo de Kyoto preconizó una reducción de GEIs de, al menos, un 5% entre 2008 y 2012 para 37 países industrializados, tomando como referencia los niveles de 1990. La Unión Europea se comprometió a una reducción en el orden del 8%. El gobierno de Estados Unidos, inicialmente firmó el Protocolo durante la presidencia de Clinton pero no lo ratificó. Cuando asumió el Presidente Bush, la superpotencia se retiró del acuerdo pese a ser, en esos momentos, el principal emisor mundial de gases contaminantes (en la actualidad ha sido superado por China). Finalmente, el protocolo pudo entrar en vigor en noviembre de 2004, al producirse la ratificación de Rusia (Guadagni, 2010: 3).

[229] Esta discusión es altamente polémica debido a que, si bien China es actualmente quien más contamina superando a Estados Unidos, cada chino emite la cuarta parte que un norteamericano. En los países desarrollados vive apenas el 16 % de la humanidad, sin embargo sus emisiones representan dos tercios del total históricamente acumulado (Guadagni, 2010: 4).

[230] Cabe aclarar que también se invitó a participar a un representante del G-77 (Frías, 2010: 17).

equitativa que se traduce en que los países desarrollados deben comprometerse a una reducción ambiciosa de gases y, a su vez, proveer tecnología y financiamiento a los países en desarrollo; 3) rechazo a las medidas comerciales como medio para resolver los problemas de cambio climático (Frías, 2010: 16).

En las reuniones preparatorias, el BASIC acordó "cuales serían las líneas rojas (o puntos no negociables) y también se decidió retirarse en conjunto de las negociaciones si los países desarrollados intentaban imponer sus condiciones" (Dasgupta, 2009 en Frías, 2010: 17). En este sentido, el ministro de Medioambiente indio, Jairam Ramesh, declaró: "No nos iremos en soledad. Vamos a coordinar nuestra salida si nuestros términos no negociables son violados. Nuestra entrada y salida será colectiva" (Steven, 2010 en Frías, 2010: 17). Además, el BASIC presentó su propia versión de documento por la cual mientras los países industrializados debían comprometerse a metas legalmente obligatorias, como las del Protocolo de Kyoto, los países en desarrollo realizarían reducciones voluntarias.

Frente a esta situación, Giovanni Grevi argumenta que el presidente Obama debió pensar que "el futuro ya no es lo que solía ser", cuando el 18 de diciembre de 2009 entró en la sala en la que iba a reunirse con el primer ministro chino Wen Jiabao, durante la cumbre sobre cambio climático, y encontró a su colega empeñado en hablar del Acuerdo de Copenhague con el presidente de Brasil, el primer ministro de India y el presidente de Sudáfrica (Grevi, 2010).

En suma, tras largas y en parte caóticas negociaciones, el Acuerdo de Copenhague no pudo ser aprobado por consenso. Esto significa que, hasta ahora, el compromiso es meramente "político" ya que carece de eficacia jurídica vinculante. El documento es breve y reconoce la afirmación científica de que el incremento de temperatura mundial deberá estar por debajo de los 2 grados, así como también que es necesario que comiencen a descender los niveles anuales de emisión lo antes posible. Los países industrializados debían presentar antes del 31 de enero del 2010 sus metas de reducción de emisiones hacia el 2020. Todos los países en desarrollo, en cambio, debían presentar sólo un detalle de las acciones de mitigación que serían implementadas (Guadagni, 2010: 10).

Los países miembros del BASIC volvieron a actuar coordinadamente durante la COP16, realizada en Cancún en diciembre de 2010 durante la cual los esfuerzos se concentraron en limar los desacuerdos existentes entre las distintas

posiciones aspirando a que sea posible lograr un resultado vinculante durante el próximo encuentro que está pautado para fines de 2011 en Sudáfrica.

En cuanto a la realidad de cada uno de los tres países bajo análisis, en relación a este tema, se verifica que **India** es uno de los estados que más ha comenzado a experimentar los efectos del cambio del clima. Sin embargo, "existen diversos estudios que aseveran que las emisiones de GEIs se continuarán multiplicando a medida que la elite continúe su ansia de consumo, lo cual repercutirá sobre las temperaturas, generando sequías, hambre, epidemias, derretimiento de los casquetes del Himalaya y otros males (Bueno, 2011: 14). Desde la perspectiva del secretario de Relaciones Exterioes, Shiv Shankar Menon, "it is unfair to target India when the industrialised countries have created the problem of global warming. I think what is important is that the India's primary concern is lifting its billion plus population out of poverty, and will not allow climate change limitations to hinder its economic advances (Myatt, 2007: 10). Pese a esta percepción, en noviembre de 2009, el primer ministro Manmohan Singh se comprometió a una reducción de las emisiones nacionales de entre un 20 y un 25 % para el 2020 (Bueno, 2011: 15).

El caso de **Brasil**, es muy diferente al del resto de los estados -tanto los industrializados como los poderes emergentes- debido a que el 80% de sus emisiones refieren a la deforestación y no, como por lo general sucede, a la quema de combustibles fósiles[231] (Bueno, 2011: 11). En este sentido, Brasil se verá beneficiado por lo acordado en Copenhague respecto al establecimiento de un mecanismo financiero para reducir la deforestación en los países en desarrollo, utilizando recursos aportados por los países desarrollados (Guadagni, 2010: 10). Es importante señalar que en diciembre de 2009, el gobierno brasileño sancionó una ley que prevé, en primer lugar, una reducción de las emisiones entre un 36,1 y un 38,9 % hasta el año 2020 con respecto a los niveles de 1990. En segundo lugar, la deforestación del Amazonas, principal fuente de contaminación de Brasil, se deberá reducir en un 80 %. Por último, se establecerán incentivos fiscales para las empresas de transporte y las industrias manufactureras que reduzcan las emisiones (Guadagni, 2010:8-9).

[231] Esta particular situación se ve además beneficiada por el hecho de que Brasil es el mayor productor y consumidor mundial de etanol, lo cual será tema de análisis en el capítulo 6.

**Sudáfrica**, finalmente, aprovechó el clima general de la negociación en Copenhague para exigir mayores niveles de ayuda para el continente africano destinados a la adaptación climática. De este modo, logró sus objetivos en la medida en que los países desarrollados asumieron el compromiso global de suministrar recursos financieros por un total de 30.000 millones de dólares para el trienio 2010-2012, en cuyo marco tendrán prioridad los países más vulnerables: pequeñas islas, África y países más pobres (Guadagni, 2010: 10).

### 3.5.9 RIC (2006), BRIC (2010) y BRICSA (2011)

En el 2003, el economista Jim O'Neill perteneciente a la consultora internacional Goldman Sachs acuñó el acrónimo **BRIC**, haciendo referencia a Brasil, Rusia, India y China y a las potencialidades económicas que estas cuatro economías presentaban. Es decir, el estudio buscó convertirse en una guía con el objeto de orientar a los inversionistas hacia buenos negocios. Como se mencionó en el primer capítulo, las proyecciones realizadas por este grupo inversor indicaron que para el año 2050, la economía de China pasaría a ocupar el primer lugar dejando por detrás a Estados Unidos. Además, India, Brasil y Rusia quedarían también ubicados dentro de los primeros seis puestos a nivel mundial (Goldman Sachs, 2003).

El concepto BRIC adquirió gran notoriedad tanto en los medios periodísticos como en las audiencias en general, sobre la base de su aparente "novedad" en cuanto a la aparición de nuevos poderes que vendrían a reemplazar a los ya existentes. En los ámbitos académicos, no obstante, especialmente entre aquellos estudiosos dedicados a esta problemática, la noción de BRIC no contó con suficientes adherentes al ser vista como una teorización rimbombante pero poco exhaustiva que subestima la complejidad del proceso. En términos generales, se sostuvo que la mera consideración de un conjunto de indicadores macroeconómicos no constituía un elemento suficiente para probar la fortaleza internacional tanto de cada uno de sus miembros como del bloque en su conjunto[232].

[232] Esta discusión es retomada en el capítulo 4.

Años más tarde, sin embargo, los líderes políticos de estos cuatro países comenzaron a diagramar una efectiva conformación del grupo[233]. En 2008 se celebraron dos reuniones a nivel ministerial: una de ministros de Relaciones Exteriores y otra de ministros de Finanzas y presidentes de Bancos Centrales. En un año marcado por la crisis financiera internacional, el bloque exhortó por su mayor participación en las decisiones de gobernabilidad económica internacional. Esta demanda colectiva fue entonces uno de los factores que impulsó la inmediatamente después constitución del G-20 financiero. Finalmente, el primer Encuentro Cumbre de BRIC tuvo lugar en Ekaterimburgo (Rusia) en junio de 2009 donde el debate estuvo centrado en las cuestiones económico-financieras.

Resulta interesante subrayar que la institucionalización gubernamental de BRIC constituyó una iniciativa del gobierno de Rusia lo cual "puede entenderse en el marco de un relanzamiento de la política exterior rusa que tiene el objetivo primordial de posicionarse en diferentes ámbitos internacionales como uno de los principales jugadores de un mundo tendiente a volverse más multipolar, y así frenar el proceso de declinación que Rusia ha sufrido en los últimos 20 años" (Wheeler, 2009 en Frías, 2010: 22)[234]. No obstante, el propio presidente ruso, Dmitry Medvedev, ha reconocido que Brasil ha sido la fuerza motora para la consolidación de BRIC como foro de diálogo político. Asimismo, la agenda de actividades "tiene cierta inspiración en IBSA, lo cual no es sorprendente si se considera que la división de IBSA en Itamaraty es la que ha tomado la responsabilidad de manejar el proceso de construcción de BRIC" (Frías, 2010: 22).

Una de las características distintivas de las reuniones realizadas por BRIC ha sido que, por lo general, se organizaron en paralelo a los encuentros de otros bloques aprovechando la superposición de membresías. Una primera serie de conversaciones informales se habían suscitado entre los futuros miembros de

---

[233] En palabras de Paulo Roberto de Almeida, "estimulados pela honrosa distinção que lhes foi oferecida por um «aprendiz de feiticeiro» econômico, que viu neles os substitutos designados dos velhos hegemons, líderes políticos dos BRIC começam a se encantar com a idéia de encarnar uma nova realidade política que, bafejada pela propaganda também gratuita dos meios de comunicação, esperava tão somente por sua formalização adecuada" (Almeida, 2008:147).

[234] En relación a esta iniciativa rusa, Daniel Flemes agrega que "na cúpula de Ekaterinburgo, a agenda formal pareceu ser menos importante que o êxito político do Kremlin, que consistiu em convocar um importante encontro de quatro nações com grandes recursos para contrabalançar os Estados Unidos (Flemes, 2010: 149).

BRIC, en ocasión de las reuniones que se realizan en el marco del RIC. Cabe recordar que el **RIC** (Rusia, India y China) se reúne a nivel ministerial desde el año 2002 y en encuentros cumbres desde el 2006, focalizándose fundamentalmente en cuestiones de defensa y seguridad relativas a la región asiática -en cuyo marco la guerra en Afganistán adquiere una gran relevancia-.

La antedicha superposición de encuentros se observó posteriormente tanto en la Segunda Cumbre de BRIC, que se realizó conjuntamente a la Cuarta Cumbre de IBSA en Brasilia en abril de 2010, como durante la tercera reunión de BRIC, que se efectuó en coincidencia con la Cumbre de la Organización de Cooperación de Shangai (OCS)[235], el 14 de abril de 2011. Por último, es importante señalar que la reciente incorporación de Sudáfrica al bloque ha propiciado la aparición del entonces denominado **BRICS o BRICSA.**

### 3.6 Estrategias sumatorias

Si se efectúa un análisis en perspectiva de las distintas instancias de cooperación política Sur-Sur desplegadas desde los años sesenta, es posible extraer una serie de elementos que habilitan una caracterización del devenir de este proceso. En primer lugar, existe una progresiva reducción del número de participantes que forman parte de las iniciativas del Sur, lo cual se ve reflejado de modo evidente al comparar los centenares de miembros que agrupó el MPNA o el G-77 con los actuales tríos o quintetos tales como IBSA o BRIC, ilustrando lo que actualmente se conoce como “minilateralismo”.

Este menoscabo puso de manifiesto una dinámica por la cual, en muchos casos, un grupo fue consecuencia de un desprendimiento de otro anterior y, al mismo tiempo, el precedente de un agrupamiento futuro más pequeño aún. El recorrido detallado demuestra entonces la ya mencionada creciente fragmentación del Sur y lleva a retomar las reflexiones esgrimidas al finalizar el segundo capítulo acerca de una geografía con nuevos centros y márgenes que se reproduce en los distintos niveles: nacionales, regionales y, como se vio también a lo largo del presente capítulo, mundiales. De este modo, el ascenso relativo de sólo

[235] La OCS es una organización intergubernamental fundada en 2001 e integrada por China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán. Además, India, Irán, Mongolia y Pakistán participan como miembros observadores. Tiene sede en Beijing.

algunos “grandes países en desarrollo” los impulsó a nuclearse como entidades separadas y distintas de los restantes países del Sur.

Más aún, en ciertas ocasiones, los poderes medios emergentes tendieron a congregarse con algunas potencias centrales tradicionales, aunque sin perder nunca de vista los costos que este comportamiento les podía acarrear frente al resto de los países en desarrollo. Tal es el caso de lo ocurrido con el Grupo CAIRNS en los ochenta o con el Outreach 5 o los dos G-4 en Naciones Unidas y en la OMC, respectivamente.

Los desdibujados límites entre nortes y sures se reprodujeron también en las esferas decisorias mundiales. Las instituciones internacionales, centros históricos del debate global (Naciones Unidas, Banco Mundial, FMI, OMC) perdieron legitimidad en los últimos años y comenzaron a convivir con otras instancias de diálogo informal en las cuales los poderes medios emergentes encontraron mejores vías de acceso. En consecuencia, los grupos de presión han actuado, indistintamente, por dentro o por fuera de las organizaciones internacionales, dependiendo de las circunstancias de negociación.

Finalmente, esta indefinición de los contornos se trasladó también a la agenda de temas puesto que el ámbito formal de discusión que le corresponde a cada temática en particular (léase la OMC para las cuestiones comerciales, el FMI para los asuntos financieros, etc.), se diluyó significativamente dando cuenta de un gran proceso negociador que atraviesa todas las instancias formales e informales y en donde los temas son de naturaleza interméstica, se yuxtaponen y se vinculan entre sí en los distintos ambientes de discusión global. En este sentido, el G-20 financiero constituye un ejemplo paradigmático por ser un espacio de debate para múltiples cuestiones: financieras, comerciales, políticas, medioambientales, entre otras.

Teniendo como telón de fondo la realidad hasta aquí detallada, India, Brasil y Sudáfrica se han destacado notablemente por el modo en que han sabido actuar en este complejo y cada vez más intrincado escenario internacional. Los tres países desempeñaron históricamente y desempeñan actualmente un rol relevante en los ámbitos multilaterales, ya sean regionales, interregionales o globales.

En el período de tiempo bajo estudio, los tres ejecutaron políticas exteriores con altos grados de sintonía entre sí, enfatizando los principios de

multilateralismo, autonomía y pragmatismo[236]. Asimismo, los tres gobiernos desarrollaron políticas claramente proactivas, manifestadas en un sinnúmero de iniciativas: encuentros ministeriales, cumbres, aperturas de embajadas, sedes de conferencias internacionales, promotores de procesos de integración regional, propulsores de grupos de presión en infinidad de negociaciones mundiales y en relación a múltiples temas de agenda. Todo un complejo accionar encabezado por tres figuras políticas de alta exposición internacional.

Como ya se dijo, India, Brasil y Sudáfrica al igual que otros países, formaron parte, desde la década del setenta, de un conjunto de estados identificados como potencias regionales. Pero una de las principales razones por las cuales posteriormente comenzaron a distinguirse del resto, radicó en el desarrollo de una "diplomacia de nicho"[237] similar a la que tradicionalmente habían desplegado las potencias medias desarrolladas como Canadá o Australia. Es decir, los tres gobiernos se especializaron en el seguimiento de ciertos temas internacionales, de vital importancia para sus respectivos intereses nacionales, ya sea comercio, agricultura, derechos humanos o salud. No obstante, conforme los temas comenzaron a entremezclarse, los tres países potenciaron sus esfuerzos con vistas a adaptarse a esta nueva dinámica de negociación multilateral.

Desde una perspectiva amplia y de conjunto, **IBSA es parte de la estrategia de cada uno de los países** por los que está compuesto. Esto es, no constituye el principio de una determinada política exterior así como tampoco es el final. Se trata entonces de una **estrategia sumatoria** por la cual no se abandonan los grupos originales (MPNA, G-77, G-15) sino que se sigue avanzando en la medida en que es posible hallar potenciales socios con intereses convergentes[238].

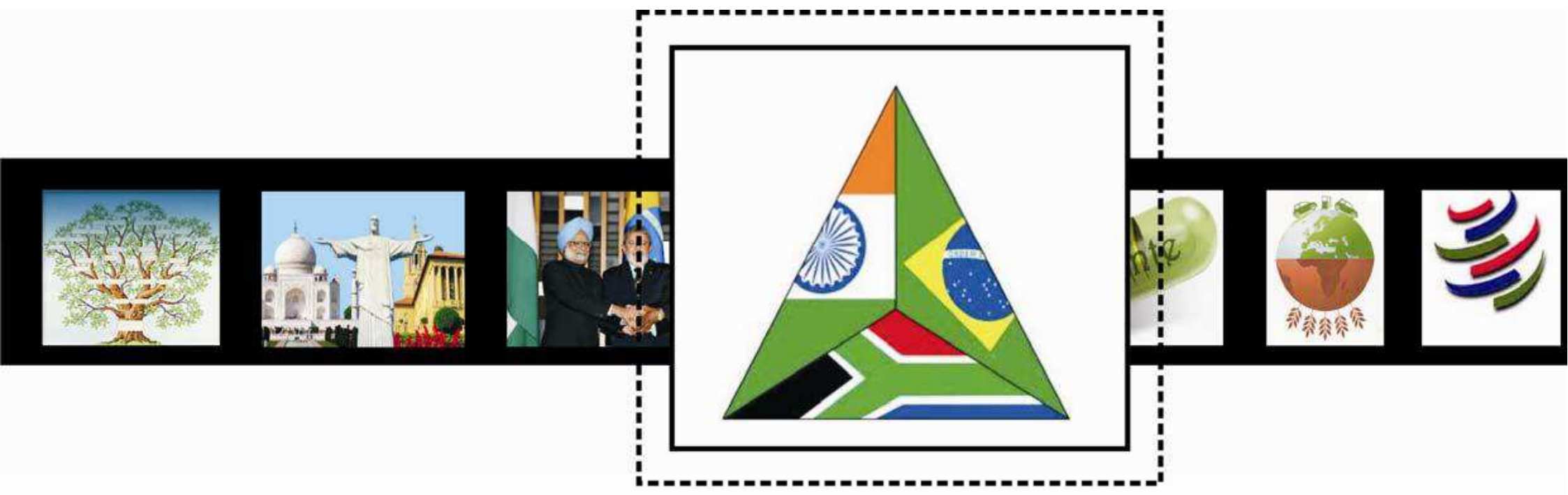
IBSA constituye, sin embargo, un punto de encuentro crucial teniendo en cuenta el efecto "amplificador" que ha tenido para las estrategias desarrolladas por cada uno de estos países. El segundo apartado de la presente tesis se dedica entonces al análisis pormenorizado de esta trilateral.

---

[236] La cooperación Sur-Sur es otro de los principios fuertemente sostenidos por los tres estados, el cual es analizado en el capítulo 4.
[237] Ver capítulo 1, pág. 53.
[238] Ver ANEXO II

# Segunda parte

## IBSA: análisis de las estrategias conjuntas



# Capítulo 4

## IBSA como foro de diálogo de los poderes medios emergentes

El análisis efectuado de los atributos de poder individual de India, Brasil y Sudáfrica, tanto en relación a sus capacidades materiales nacionales como en cuanto al activismo internacional desplegado en los ámbitos globales, permitió la consideración de estos tres países como poderes medios emergentes.

La presencia de importantes semejanzas en cuanto a sus estructuras políticas, económicas y sociales internas, sumado a una serie de necesidades, intereses y aspiraciones compartidas en el ámbito internacional, propició un especial acercamiento entre los gobiernos de India, Brasil y Sudáfrica. Si bien el peso internacional de este último puede ser cuestionable, en comparación con sus dos socios, el indiscutible liderazgo regional que Sudáfrica despliega en el África Subsahariana posibilita su jerarquización a un nivel, aunque no igual, al menos similar al de India y Brasil. En este sentido, se coincide en que "the extent to which a country like South Africa, which is small in comparison to other emerging countries, has a seat at the table is linked to this 'soft' power that it has earned through its political transition and the manner in which it has managed its external responsibilities since 1994" (Sidiropoulos, 2008:115).

Por consiguiente, la unión de estos tres poderes medios emergentes dio lugar a la creación de una nueva coalición internacional. El presente capítulo se dedica al análisis tanto del origen como de la dinámica de funcionamiento y estructura institucional de IBSA con el objeto de precisar el modo en que los tres países fueron forjando una perspectiva en común que los habilitara a un accionar conjunto en el ámbito internacional.

La conformación de este bloque tiene sus antecedentes en algunas propuestas de la década del noventa. Representantes de los tres países 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 ANC para conformar un grupo del Sur que pudiese actuar como interlocutor válido frente al G-8. En este sentido, el entonces ministro sudafricano de Industria y Comercio, Alec Erwin, dio a conocer la llamada "estrategia mariposa" tendiente a promover los vínculos comerciales con Brasil e

India -las “alas”- así como con el continente africano -el “cuerpo”-(Alden y Vieira, 2002: 1083).

Años más tarde, al producirse la llegada de Lula da Silva a la presidencia de Brasil a principios de 2003, el proyecto comenzó a concretarse[239]. En palabras de Celso Amorim: “on President Lula’s second day in office, I hosted Minister Nkosazana Zuma of South Africa and she raised the need for new mechanisms of coordination among some major countries of the South. Having gone through, in my previous experience as a diplomat and foreign minister, so many failed attempts of establishing such groups, but still recognizing the validity of my colleague’s concern, I suggested we should try something relatively simple: a small group -only three countries[240]- one in each continent of the South, all of them vibrant multiethnic, multicultural democracies, with an ever-increasing role in the world: India, South Africa and Brazil. Thus the idea of creating what came to be known as IBSA was born” (Amorim, 2010: 231). La idea, originalmente pergeñada por Brasil y Sudáfrica, fue entonces propuesta al ministro de Relaciones Exteriores indio.

Las preguntas en torno a por qué se eligieron estos tres y no otros, han generado diversas respuestas. Desde principios del siglo XX, Brasil mantuvo conexiones con Sudáfrica. En efecto, ya en 1918 Brasil estableció un consulado en Ciudad del Cabo demostrando su interés de estrechar las relaciones comerciales con la Unión Sudafricana. Asimismo, desde el punto de vista estrictamente político, las vinculaciones entre Brasil y Sudáfrica comenzaron en 1947 con la apertura, respectivamente, de una representación diplomática sudafricana en Rio de Janeiro y una brasileña en Pretoria (Penna Filho, 2001: 69). Es decir, la relación bilateral cuenta con fuertes antecedentes históricos, políticos, económicos y culturales.

---

[239] Desde la perspectiva del secretario Álvaro Fagundes Sá, “la creación de IBSA contituyó la primera acción de política exterior del primer gobierno de Lula da Silva” (entrevista realizada por la autora al encargado de DIB - Divisão do Fórum IBAS e do Agrupamento BRICS del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Brasilia, 8 de noviembre de 2011).

[240] Mientras que el gobierno sudafricano pensaba en una iniciativa que incluyera a una veintena de países del Sur (un G-77 reducido), el gobierno brasileño prefería un grupo pequeño, idea que finalmente prevaleció (entrevista realizada por la autora al encargado de DIB - Divisão do Fórum IBAS e do Agrupamento BRICS del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Brasilia, 8 de noviembre de 2011).

La elección de India, como el representante asiático del bloque también revistió distintas interpretaciones. Por un lado, es de destacar los vínculos históricos que India mantiene con Sudáfrica a raíz de las migraciones indias al país, promovidas inicialmente por los británicos durante el período colonial, como mano de obra barata para las plantaciones de algodón y caña de azúcar. En este sentido, Sudáfrica alberga en la actualidad a la más importante diáspora india. A ello se suma la actividad desarrollada por Mahatma Ghandi en su juventud (1893-1915) en contra de la discriminación aplicada por los ingleses a la población de origen indio y africano. Los dos países "are very similar in many respects, not least in language, ethnic diversity, politics and law. This all contributes to a natural affinity between them and constitutes a strong foundation for stronger bilateral ties in an ever more complex international environment" (Alves, 2007: 87). En este sentido, el secretario brasileño Álvaro Fagundes Sá considera que "India era el aliado asiático natural por su condición de gran país, multiétnico y democrático que fueron justamente los valores de IBAS desde el inicio"[241]. Por otro lado, algunas explicaciones de tinte más realista, consideran que la elección de India fue realizada con el objeto de contrabalancear la creciente presencia de China tanto en África como en América Latina.

La relación Brasil-India sería en este caso la menos desarrollada de las tres. No obstante, las similitudes existentes en términos de capacidades materiales los acercó en gran medida, situación que originó cierta inquietud por parte de Sudáfrica por temor a convertirse en una mera "escala" entre estos dos grandes estados[242]. Desde un punto de vista opuesto, algunos creen que Sudáfrica podría capitalizar esta situación erigiéndose en un pivot geoestratégico entre India y Brasil (Kornegay, 2011).

El primer contacto de índole trilateral ocurrió en una reunión del G-8 en Evian, a partir del encuentro informal de los ministros de Relaciones Exteriores de los tres países. Finalmente IBSA fue creada, en términos formales, el 6 de junio de 2003, producto de un encuentro de los tres cancilleres en Brasilia.

---

[241] Entrevista realizada por la autora al secretario Álvaro Fagundes Sá, encargado de DIB - Divisão do Fórum IBAS e do Agrupamento BRICS del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Brasilia, 8 de noviembre de 2011

[242] Entrevista realizada por la autora a un funcionario de la cancillería sudafricana, dedicado al seguimiento de IBSA, que solicitó que su identidad fuese resguardada, Pretoria, 17 de julio de 2009.

Posteriormente, en la 58° Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2003, los presidentes Thabo Mbeki, Lula da Silva y el primer ministro Atal Bihari Vajpayee lanzaron la iniciativa bajo el nombre de IBSA o IBAS, en portugués[243].

Como se mencionó en el capítulo anterior, la adopción de discursos de naturaleza Sur-Sur por parte de los tres países favoreció el despliegue de esta iniciativa conjunta. En India, la cooperación Sur-Sur fue incorporada al discurso de política exterior desde mediados de la década del 2000, tanto como una herramienta para fortalecer la coordinación política entre países en desarrollo (Ministry of Foreign Affairs of India, Annual Report 2006-2007; 2009-2010) como para satisfacer algunas necesidades básicas nacionales, como es la provisión de recursos energéticos y la apertura de mercados para los productos indios (Mato Bouzas, 2009: 4).

El gobierno de Lula da Silva, por su parte, definió la cooperación Sur-Sur como un instrumento de la política exterior del país. De este modo, la construcción de coaliciones con otros estados en desarrollo permitiría reducir las asimetrías en las relaciones con países más poderosos, aumentando la capacidad de negociación nacional (Vigevani y Cepaluni, 2007: 283). Celso Amorim sostuvo que "South-South cooperation is a diplomatic strategy that originates from an authentic desire to exercise solidarity toward poorer countries. At the same time, it helps expand Brazil's participation in world affairs. Cooperation among equals reinforces our stature and strengthens our position in trade, finance and climate negotiations" (Amorim, 2010: 231).

Coincidiendo con esta perspectiva, la cooperación Sur-Sur también fue un elemento central de la política exterior de Sudáfrica considerándola la llave de entrada para el establecimiento de un nuevo sistema político y económico internacional, en el marco del cual los países del Sur tuvieran mejores chances para acelerar su desarrollo económico (Mills, 1998; Vale y Maseko; 2002 en Lechini, 2010: 206). El gobierno de Thabo Mbeki fue un "strong advocate of South-South solidarity and reform of the outdated global governance architecture", con el objeto de eliminar lo que se considera como un "apartheid global" tanto en términos económicos como políticos (Sidiropoulos, 2008: 109-

[243] En algunas ocasiones el grupo también es referenciado como G-3.

110). Es importante aclarar que el cambio de gobierno en 2009, no alteró el compromiso con la cooperación Sur-Sur. Consiguientemente, la ministro de Relaciones Internacionales y Cooperación Maite Nkoana-Mashabane[244], afirmó que "como país en desarrollo, hemos creado alianzas naturales con otros países del Sur con quienes compartimos desafíos y limitaciones similares (…) Estamos convencidos de que estas alianzas son fundamentales para lograr algunas de nuestras prioridades nacionales" (Nkoana-Mashabane, 2009).

Con el objeto de precisar las principales características que definen a este bloque, en el presente capítulo, IBSA es abordado a partir de la teoría sobre coaliciones internacionales describiendo la estructura institucional del grupo y sus principales líneas de acción para así dar cuenta de las diversas aristas de este proceso trilateral.

## 4.1 Análisis desde la teoría de las coaliciones internacionales

La unión de India, Brasil y Sudáfrica como IBSA 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 internacionales y las negociaciones mundiales. En este sentido, se han realizado investigaciones sobre coaliciones internacionales que contemplan múltiples niveles de análisis tales como tamaño, 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 actuar coordinadamente con el fin de llegar a un objetivo común" (Narlikar and Woods, 2004). 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 al garantizar resultados favorables en las negociaciones multilaterales.

[244] El 10 de mayo de 2009, Maite Nkoana-Mashabane fue designada ministro de Relaciones Internacionales y Cooperación de la República de Sudáfrica.

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 veto (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-. 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.

Como se analizó en el capítulo anterior, 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 han apresurado 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, el grupo 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.

## 4.2 Estructura institucional [245]

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 cuatro oportunidades: en Brasilia el 13 de septiembre de

[245] Para el desarrollo de este apartado se consideró el estudio de Moura de, Gilberto, 2009: 24-29.

2006, en Tshwane (Sudáfrica) el 17 de octubre de 2007, en New Delhi el 15 de octubre de 2008 y, nuevamente en Brasilia el 15 de abril de 2010[246].

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. Durante el período bajo estudio, se realizaron seis reuniones ministeriales: la primera, en New Delhi el 5 de marzo de 2004; la segunda, en Ciudad del Cabo el 3 de marzo de 2005; la tercera, en Rio de Janeiro el 30 de marzo de 2006; la cuarta, en New 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[247].

El siguiente nivel está constituido por los denominados **"puntos focales"**[248] 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 a partir de los mismos también se produce 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 trabajo.

Tomando en consideración las cancillerías de los tres países miembros se observa que en el caso brasileño, Itamaraty creó en 2008 una unidad administrativa que se ocupa exclusivamente de este grupo: la "Divisao do Forum de Diálogo Índia, Brasil, África do Sul" (DIBAS)[249], la cual depende de la Subsecretaria-Geral Política II (SGAP II) encargada de los mecanismos

---

[246] Se toman en consideración los encuentros realizados durante el período bajo estudio (2003-2010). La siguiente cumbre se efectuó en octubre de 2011 en Sudáfrica.

[247] Durante el 2010 no se realizó ninguna reunión ministerial. La última tuvo lugar el 8 de marzo de 2011 en New Delhi.

[248] Actualmente, los puntos focales se encuentran bajo la dirección del embajador Vivek Katju, en el caso de India; la embajadora Maria Edileuza Fontenele Reis para Brasil y el embajador Sisa Ngombane para Sudáfrica (web oficial de IBSA, 2011).

[249] Esta división se encuentra a cargo del Secretário Álvaro Fagundes Sá. Cabe aclarar que desde 2010, el área se transformó en DIB - Divisão do Fórum IBAS e do Agrupamento BRICS con el objeto de incorporar a este nuevo bloque. Finalmente en 2011, la división incluyó también el manejo del G-15 (grupo que se originó, como ya se dijo, en el contexto del MPNA en 1989) puesto que el gobierno brasileño pretende revitalizar dicho grupo.

interregionales con África, Asia, Oceanía y Oriente Medio. En Sudáfrica, IBSA es manejado desde la "Asia and Middle East Area", particularmente por el Directorate Economic Affairs and Regional Organisations (IBSA, NAASP, IOR-ARC)[250]. En India finalmente, la "Secretary [West]" es la encargada del seguimiento de esta coalición[251].

Cabe aclarar que el manejo de IBSA es efectuado por las dependencias administrativas mencionadas aunque la negociación llevada adelante por cada grupo de trabajo específico es dirigida por cada ministerio nacional que eventualmente esté involucrado. Por ejemplo, las cuestiones desarrolladas por el grupo de trabajo de salud son manejadas desde el ministerio de salud nacional.

Asimismo, estas tres dependencias trabajan conjuntamente con otras divisiones temáticas de sus respectivas cancillerías tales como negociaciones multilaterales, derechos humanos o cuestiones sociales, a fin de coordinar posiciones en los distintos ámbitos de negociación multilateral[252].

De este modo se observa que, en muy pocos años, IBSA se complejizó crecientemente alcanzando una notoria diversidad y densidad que la diferenciaron de otras coaliciones internacionales. Organizar y priorizar los múltiples asuntos se convirtió entonces en uno de los principales desafíos del bloque. Por consiguiente, conforme las actividades y temáticas abordadas se fueron multiplicando, se consideró necesaria una reorganización de las áreas, estableciendo cuatro grandes líneas de trabajo: coordinación política, cooperación sectorial, Fondo IBSA y participación de otros actores más allá de los respectivos ejecutivos -tales como miembros del parlamento, sociedad civil, empresariado y formadores de opinión- (datos del sitio oficial de IBSA, 2011).

## 4.3 IBSA como foro de coordinación de políticas

La coordinación política en espacios multilaterales fue la meta inicial planteada por este grupo. Desde su creación, IBSA ha sostenido un discurso que

---

[250] Dicha dirección se encuentra actualmente a cargo de Nelia Barnard.

[251] La Secretary West del Ministerio de Asuntos Exteriores de India se encuentra actualmente a cargo de Madhusudan Ganapathi.

[252] Entrevistas realizadas por la autora a Nelia Barnard encargada del Directorate Economic Affairs and Regional Organisations (IBSA, NAASP, IOR-ARC) de la Cancillería sudafricana, Pretoria, 10 de agosto de 2011 y a Álvaro Fagundes Sá encargado de DIB - Divisão do Fórum IBAS e do Agrupamento BRICS del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Brasilia, 8 de noviembre de 2011.

exhorta 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 siete años de existencia (2003-2010), 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).

Es importante tener en cuenta que existen un conjunto de temáticas consideradas prioritarias que fueron constantemente retomadas por el grupo. Por ello, el presente apartado enfatiza las nuevas cuestiones que a lo largo de los sucesivos encuentros se fueron incorporando a la agenda de la coalición, lo cual no significa que los anteriores asuntos hayan sido dejados de lado. Antes bien, la evolución del grupo debe ser entendida como un proceso agregativo.

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 Sinha[253].

Como se mencionó anteriormente, el contexto internacional de ese momento estaba fuertemente condicionado por las políticas unilaterales que había emprendido la administración norteamericana de George W. Bush cuya máxima manifestación había sido la intervención en Afganistán. En ese marco, los

[253] Durante las seis reuniones ministeriales consideradas por esta investigación, el gobierno de Brasil mantuvo el mismo canciller que participó en la firma de la Declaración de Brasilia. En el caso de India, por el contrario, el Ministro de Relaciones Exteriores cambió en diversas oportunidades: primera ministerial: Yashwant Sinha, segunda: K. Natwar Singh, tercera: Anand Sharma, cuarta y quinta Pranab Mukherjee y sexta: S. M.Krishna. En cuanto a Sudáfrica, Nkosazana Dlamini Zuma participó de las primeras cinco ministeriales. En la sexta reunión, fue reemplazada por Maite Nkoana-Mashabane, canciller del actual presidente Zuma.

cancilleres de IBSA reunidos en Brasilia señalaron, ante todo, la necesidad de reformar el *sistema de Naciones Unidas*. Esto es, a través de la ampliación del Consejo de Seguridad con la incorporación de países en desarrollo y mediante el mejoramiento de la eficacia de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social. Asimismo, destacaron que la existencia de *nuevas amenazas a la seguridad* tales como el terrorismo, el crimen transnacional organizado, el tráfico ilegal de armas, enfermedades como el sida o desastres naturales, debían ser afrontadas 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 Doha de la OMC (Declaración de Brasilia, 2003: 1-2).

Durante la **primera reunión ministerial**, realizada en New Delhi en marzo de 2004, el grupo reiteró que era preciso focalizar los esfuerzos en la reforma del sistema de Naciones Unidas, el desarrollo sustentable y el avance de las negociaciones en el seno de la OMC. 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 constituían la mejor garantía para la paz y seguridad internacionales.

Conjuntamente, el bloque 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 (Comunicado ministerial IBSA, 2004).

En el **segundo encuentro ministerial**, en marzo de 2005 en Cape Town, los cancilleres remarcaron su determinación para que IBSA jugase un rol constructivo en el escenario internacional y que el foro sirviese como un mecanismo de consulta política y de coordinación 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.

Paralelamente, 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 la *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. Finalmente, en el área de *comercio,* se propició la coordinación y cooperación en el seno del G-20 y de la OMC (Comunicado ministerial IBSA, 2005).

En la **tercera reunión ministerial,** en marzo de 2006 en Rio de Janeiro, los ministros aseguraron que la cooperación Sur-Sur era un componente esencial para el desarrollo internacional. Por otra parte, instaron a una resolución pacífica de la cuestión del programa nuclear iraní -en el marco de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA)- remarcando 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 renovaron su compromiso para promover la producción y el uso de biocombustibles (Comunicado ministerial IBSA, 2006).

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 este último implicó la primera modificación en IBSA, en cuanto a los mandatarios participantes, debido al cambio de gobierno ocurrido en India a principios de 2004.

Este encuentro cumbre significó la culminación de las tres reuniones realizadas por los ministros de Relaciones Exteriores en el 2004, 2005 y 2006. Las autoridades aseguraron que el acercamiento de los 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 Primera Cumbre IBSA, 2006: 3).

Los tres altos mandatarios 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 permanentes como no permanentes con el objeto de reflejar la realidad del mundo actual" (Declaración conjunta Primera Cumbre 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 fuesen eliminados.

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

A partir de la **cuarta reunión ministerial** realizada en julio de 2007, en el documento final resultante, las temáticas abordadas por el bloque comenzaron a ser divididas entre asuntos globales y cuestiones regionales. En cuanto a los primeros, la gobernabilidad mundial y la cooperación Sur-Sur continuaron siendo temáticas centrales (Comunicado ministerial IBSA, 2007: 5). Con respecto a las cuestiones regionales, los tres gobiernos tomaron posición frente a los conflictos más relevantes en ese momento: Medio Oriente, Irán, Irak, Afganistán, Líbano y Sudán. Es decir, debe tomarse nota de que los asuntos regionales no refieren necesariamente a cuestiones que involucren a sus respectivas zonas de influencia sino a controversias específicas en diferentes lugares del mundo. De este modo, los miembros de IBSA ponen de manifiesto su voluntad de tomar posición y

comprometerse en múltiples temáticas dada su condición de poderes emergentes con intereses crecientemente globales.

Meses más tarde, en octubre de 2007, durante el **segundo Encuentro Cumbre de IBSA** realizado en Sudáfrica, los líderes se hicieron eco de la crítica situación que atravesaba en ese momento el proceso negociador de la Ronda Doha de la OMC. En este sentido, 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 (declaración conjunta Segunda Cumbre IBSA, 2007: 4).

En la **quinta reunión ministerial,** el 11 de mayo de 2008 en Somerset West, los cancilleres incorporaron a la discusión nuevas temáticas como las cuestiones de género y la diáspora africana. En relación a la primera, se exhortó a un renovado compromiso por una igualdad de género y por mayores oportunidades para las mujeres. En cuanto a la segunda, se destacó la necesidad de crear lazos que unan a todos los afrodescendientes que habitan en distintos lugares del mundo (Comunicado ministerial IBSA, 2008: 4).

Durante el **tercer Encuentro Cumbre de IBSA** en octubre de 2008**,** se produjo un nuevo cambio de una de las tres autoridades ejecutivas de la coalición. Cabe recordar que 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: “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” (Declaración conjunta Tercera Cumbre IBSA, 2008: 1).

A las tradicionales exhortaciones del grupo en relación a la gobernabilidad mundial, desarrollo sustentable, cooperación Sur-Sur, reforma de Naciones Unidas y negociaciones agrícolas; se sumaron dos problemáticas de gran importancia, a partir de ese momento, en la 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 podría ser resuelta tan sólo con medidas paliativas. Además, las soluciones adoptadas deberían ser globales, tomando en consideración la participación de todos los países en desarrollo a fin de diseñar un nuevo sistema inclusivo y transparente (Declaración conjunta Tercera Cumbre IBSA, 2008: 7). En cuanto a la seguridad alimentaria, se sostuvo que el aumento de los precios internacionales de los alimentos generaba un nuevo desafío en la lucha contra el hambre y la pobreza. De esta manera, resultaba imperiosa la inmediata actuación para mejorar la producción y distribución alimenticia.

Durante la **sexta reunión ministerial**, celebrada en Brasilia el 15 septiembre de 2009, la *crisis financiera internacional* adquirió aún mayor relevancia entre las cuestiones tratadas. Al respecto, los ministros señalaron que "devido à força de nossas próprias economias e aos nossos sistemas financeiros prudentes, aliados a práticas bancárias sadias e a passos proativos para proporcionar estímulos ao sistema financeiro, nossos países foram capazes de atenuar o impacto da crise (Comunicado ministerial IBSA, 2009: 2). De este modo, se remarcó la necesidad de mejorar la regulación y supervisión de todas las actividades financieras mediante un sistema de alerta anticipada que debería ser ejecutado por el FMI junto con el recientemente creado Comité de Estabilidad Financiera. Asimismo, se exhortó a la realización de reformas en las instituciones de Bretton Woods en cuanto a la participación, representación y derecho de voto, a fin de reflejar la actual realidad mundial (Comunicado ministerial IBSA, 2009: 2). Consecuentemente, los líderes sostuvieron que un comercio internacional vigoroso era parte integrante de cualquier solución para la crisis económica global debiendo evitarse la aplicación de medidas proteccionistas y esforzándose en avanzar en las negociaciones efectuadas en la Ronda Doha de la OMC.

Entre las restantes cuestiones abordadas se destacaron: derechos de propiedad intelectual, energía, medio ambiente y seguridad alimentaria. En relación al primer tema, los cancilleres expresaron su preocupación por la confiscación de *medicamentos genéricos* en tránsito para países en desarrollo advirtiendo que este tipo de medidas entran en contradicción con las reglas

establecidas por la OMC[254]. En cuanto a los *asuntos energéticos* se insistió en la necesidad de promover fuentes alternativas y se renovó el compromiso para coordinar posiciones en los foros internacionales. Para la cuestión *medioambiental* se reafirmó el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y en base a las respectivas capacidades nacionales. Por último, se repudió tanto la aplicación de subsidios agrícolas como la especulación excesiva y descontrolada en este campo, teniendo en cuenta el serio impacto negativo que estas prácticas tienen sobre la *seguridad alimentaria* de los países en desarrollo. En consecuencia, se propició la especial consideración de políticas públicas vinculadas al desarrollo rural y a la disponibilidad de tierras (Comunicado ministerial IBSA, 2009: 3-6).

Con respecto a las cuestiones regionales, el bloque dio a conocer su posición proponiendo además algunas iniciativas en relación a Guinea-Bissau, Zimbabwe, Oriente Medio, Afganistán y Honduras.

Finalmente, el **cuarto encuentro cumbre de IBSA** se realizó en Brasilia, como se dijo anteriormente de manera conjunta con la Segunda Cumbre de BRIC, el 15 de abril de 2010. Al comparar los documentos finales de los encuentros de ambos bloques se observa que BRIC se concentró en declaraciones de alto impacto político  tales como el apoyo explícito, por parte de Rusia y China, a las candidaturas de India y Brasil como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y, en contrapartida, el apoyo a Rusia para su ingreso a la OMC por parte de los tres restantes (declaración conjunta Segunda Cumbre BRIC, 2010).

En el caso de IBSA, en cambio, el acta final puntualizó múltiples cuestiones que dieron cuenta tanto de una mayor cercanía de intereses, una mayor trayectoria en el accionar conjunto así como también una mayor cantidad de actividades efectivizadas. De este modo, se identifican un conjunto de temáticas que se han convertido en los basamentos del vínculo trilateral: multilateralismo, cooperación Sur-Sur, desarrollo social inclusivo, lucha contra el hambre y la pobreza, derechos humanos, propiedad intelectual, energía, comercio, cambio climático y combate al terrorismo. En relación a la incorporación de nuevas áreas, en este encuentro, se proyectó un fortalecimiento de los programas espaciales por

[254] Esta cuestión es retomada en el capítulo 5.

medio del desarrollo de satélites de IBSA (Declaración conjunta Cuarta Cumbre IBSA, 2010).

## 4.4 La cooperación sectorial trilateral

Desde los inicios de IBSA, esto es, desde la primera reunión ministerial en 2004, India, Brasil y Sudáfrica decidieron aunar esfuerzos para el inicio de una cooperación sectorial. Por medio del **Plan de Acción 2004** se identificaron ciertas áreas de interés y se constituyeron, en principio, nueve grupos de trabajo:

- *Transporte:*

En el marco de este grupo, 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, Brasil y Sudáfrica (Plan de acción IBSA, 2004:1).

Es interesante remarcar que los tres países cuentan con extensas costas marítimas[255], dotadas con un total de 81 puertos en actividad: 28 en India, 7 en Sudáfrica y 46 en Brasil. Dichos puertos presentan algunas características en común, entre las cuales es posible mencionar: que son dársenas marítimas localizadas en las costas del Este de cada uno de estos países; son predominantemente puertos de carga a granel teniendo, por ende, una fuerte dependencia con este tipo de comercio de grandes volúmenes; poseen las condiciones necesarias para recibir embarcaciones de gran calado (entre los 14 y los 18 mts); y están controlados por el Estado. En el marco de IBSA, Richards Bay (Sudáfrica), Tubarao (Brasil) y Vizag (India) son los tres puertos más importantes dedicados a cargas a granel. Asimismo, Jawaharlal Nehru (India), Santos (Brasil) y Durban (Sudáfrica) constituyen los más relevantes para el caso de mercaderías transportadas en containers (Prabir, 2005: 6-7).

Tanto India con Sudáfrica como Brasil con Sudáfrica tienen servicios directos de conexión portuaria con 11 y 17 compañías navieras, respectivamente, las cuales operan una vez por semana. Los puertos brasileños e indios, en cambio,

[255] Las costas marítimas alcanzan los 5.560 km en India, 7.491 km en Brasil y 2.798 km en Sudáfrica.

no poseen este tipo de conexión por lo cual "most of the Indian cargoes, going (or coming from) Brazil, are transhipped either at Durban (South Africa) or Dubai JA (UAE) or at Salalah (Oman)"[256] (Prabir, 2005: 9).

Los análisis realizados demuestran que los fletes marítimos intra- IBSA resultan aún insuficientes y son extremadamente costosos. Por tanto, un fortalecimiento de los intercambios comerciales tripartitos requiere de un proceso de mejora de la red de transporte marítimo intra-regional (Prabir, 2005: 11).

Con respecto al transporte aéreo, se observa que el sector se ha expandido en los tres países. South African Airways (SAA), Varig Brasil y Air India han ampliado el tamaño tanto de sus respectivas flotas como de sus redes de operaciones internacionales. No obstante, tanto SAA como Air India han presentado dificultades financieras en los últimos años. Varig Brasil, por su parte, fue privatizada en 2007 (Mokoena, 2007: 137). Al igual que en el caso del transporte marítimo, no existen conexiones aéreas directas entre Brasil e India por lo cual Sudáfrica constituye la escala más frecuente entre ambos países. En este sentido, SAA posee vuelos directos tanto a Mumbai como a São Paulo[257] (Prabir, 2005: 13-14). Cabe señalar, sin embargo, que dadas las distancias que los separan, sobre todo a Brasil de India, existen al presente muchas posibilidades de triangulacion no muy complejas, como las que ofrecen Malasyan Airlines, Qatar Airways y Emirates Airlines.

Dada la creciente presencia del sector en cada uno de estos estados, considerados individualmente, el desarrollo de una mayor cooperación en el marco de IBSA podría permitir un fortalecimiento de la competitividad de los tres países en el mercado internacional de aviación civil. En suma, resulta necesario combinar "the efforts of the public and private sectors and relevant specialised organisations to facilitate inter alia coordination between shipping companies, provide improved information on trade flows, identify hubs and improve port infrastructure" (Prabir, 2005: 17-18).

---

[256] Existen ciertas compañías navieras que operan con transatlánticos tanto en el trayecto India-Sudáfrica como Sudáfrica-Brasil, tales como Maersk Sealand y P&O Nedlloyd: "While most of Maersk vessels, originating from Brazil and coming towards South/Southeast Asia, cross Atlantic; P&O Nedlloyd's vessels normally cross Pacific and then to Hong Kong, Singapore and finally to South Asia" (Prabir, 2005: 9-10).

[257] El trayecto Sao Paulo-Johanesburg tiene una frecuencia de 11 vuelos semanales.

- *Turismo:*

En la primera reunión, el gobierno de India propuso la realización de un encuentro entre los principales representantes del sector privado de viajes y turismo (Plan de acción IBSA, 2004: 1). Posteriormente, en 2008 el bloque firmó un acuerdo tripartito sobre esta temática por el cual las partes se comprometieron a estimular la cooperación entre sus respectivos órganos turísticos oficiales por medio de: intercambio de información, desarrollo de actividades promocionales conjuntas e intercambio de especialistas y funcionarios de las áreas turísticas. Del mismo modo, acordaron participar en las ferias de viajes y turismo realizadas en cada uno de sus países a fin de fomentar el flujo de turistas intra-IBSA (Acuerdo tripartito sobre cooperación en el campo del turismo, 2008).

- *Comercio e Inversiones:*

En esta área el bloque se propuso, desde un principio, reforzar el comercio en áreas complementarias de la industria, los servicios y la tecnología con el objeto de crear un mercado de grandes dimensiones. En segundo lugar, se buscó promover 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 examinaran 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.

Luego de arduas negociaciones, los cancilleres celebraron, durante la sexta reunión ministerial en 2009, la entrada en vigor de los acuerdos de comercio preferencial MERCOSUR-India y MERCOSUR-SACU. En este sentido, exhortaron a una continuación de los esfuerzos para la concreción de un compromiso India- SACU (actualmente en proceso de negociación) que permita culminar en la adopción de un acuerdo de comercio trilateral India-MERCOSUR-SACU (Comunicado ministerial IBSA, 2009: 3).

Al momento de analizar el comercio intra-bloque, se observa que el intercambio comercial de **India con Brasil** creció significativamente a partir de la creación de IBSA, desde US$ 589 millones en 2003 a US$ 7.734.72 millones en 2010. En efecto, “this is the first time in the history of economic and commercial relations between the two countries that the bilateral trade has crossed US$ 7

billion mark"[258] (datos del sitio web de la embajada de India en Brasilia, 2011). En cuanto al comercio entre **India y Sudáfrica**, se verifica que el intercambio bilateral se triplicó desde US$ 2.500 millones en el período 2003-2004 a US$ 7.732 en 2009-2010[259] (datos del sitio web de la High Commission of India en Pretoria, 2011). Por último, el comercio entre **Brasil y Sudáfrica** se incrementó de US$ 529.721 en el 2000 (Lechini, 2006: 277) a US$ 2.063 millones en 2010[260] (datos del sitio web de la embajada de Sudáfrica en Brasilia, 2011).

En términos de Lyal White, el comercio entre los tres miembros de IBSA ha crecido notoriamente desde "US$ 3.9 billion in 2003 to about US$ 12 billion in 2009". Sin embargo, si se compara estas cifras, por ejemplo, con el intercambio comercial entre Brasil y China (US$ 36 billion en 2009), el impacto es menos significativo (White, 2010: 3). En este sentido, los analistas más escépticos argumentan que la complementariedad natural entre los miembros de IBSA es baja y que, en realidad, los tres compiten por los mismos mercados de exportación (Dupas, 2006: 334; Mokoena, 2007: 136).

En suma, el comercio intra-IBSA aún no resulta significativo si se lo compara con los intercambios que cada uno de estos países realiza con el resto del mundo, especialmente con mercados tradicionales como Estados Unidos o Europa o con nuevos mercados como China. No obstante, el crecimiento del intercambio trilateral ha sido constante. Asimismo, la falta de complementariedad existente en cuanto a los mercados de productos primarios ha intentado ser compensada con un

---

[258] Los principales productos exportados por India a Brasil son: diesel, equipos vinculados a la energía eólica, coque de carbón, lignito o turba, nafta, textiles de algodón y polyester, pigmentos, medicamentos, químicos, vacunas y combustibles para aviación. Los principales productos exportados por Brasil a India son: caña de azúcar, petróleo crudo, sulfato de cobre, aceite de soja, alcohol desnaturalizado, otros minerales de cobre, asbesto, válvulas, bombas de motor, aviones, trigo, piedras preciosas y semipreciosas, entre otros (datos del sitio web de la embajada india en Brasilia, 2011).

[259] Las exportaciones de India a Sudáfrica incluyen: vehículos y sus componentes, equipos de transporte, medicamentos y productos farmacéuticos, software, productos de ingeniería, calzado, colorantes y productos intermedios, productos químicos, textiles, arroz y piedras preciosas y joyería, entre otros. En cuanto a las exportaciones de Sudáfrica a India, el oro ha sido históricamente el principal producto. Fuera de ello, las exportaciones incluyen: fosfatos, piedras preciosas y minerales, fertilizantes, acero, carbón, equipos de transporte, fabricación de pasta y pulpa, entre otros (datos del sitio web de la High Commission of India en Pretoria, 2011).

[260] Los principales productos exportados de Sudáfrica a Brasil son: metales preciosos, carbón, motores, acero, aleaciones de hierro, petróleo, autopartes, herbicidas, entre otros. Los principales productos de Sudáfrica expotados a Brasil son: autopartes, automóviles, carne, azúcar, maquinaria, equipo eléctrico, tabaco, granos, acero y plásticos, entre otros (datos del sitio web de la embajada de Sudáfrica en Brasil, 2011).

énfasis en otros sectores industriales, de servicios y de tecnología en los cuales se presentan mayores posibilidades de complementación.

En cuanto a las **inversiones**, se observa que las mismas han progresado en mayor medida que el comercio. Según Refilwe Mokoena, "less-developed economies lacking extensive complementarities tend to invest in each other more than they trade with each other" (Mokoena, 2007: 133). Históricamente, las inversiones sudafricanas en India se concentraron en la minería mientras que las inversiones indias en Sudáfrica se focalizaban en el sector farmacéutico. En los últimos años, sin embargo, las iniciativas sudafricanas[261] se han extendido incluyendo maquinaria y una serie de servicios como los bancarios y los seguros. India, a su vez, diversificó sus inversiones abarcando autopartes, hoteles, telecomunicaciones y servicios de software, entre otros[262]. La presencia de sistemas legales similares y de una misma lengua pueden ser considerados factores que propician este acercamiento.

Comparativamente, las inversiones desde Brasil y en Brasil de los dos miembros restantes, son menores. Uno de los motivos que explican esta situación se vincula a cuestiones de proximidad geográfica. Las compañías brasileñas, que se han internacionalizado en los últimos años, han concentrado sus actividades en el continente americano por lo cual existe un menor número de emprendimientos tanto en India como en Sudáfrica[263]. Del mismo modo, la mayor parte de las inversiones indias se restringen al Sudeste de Asia. No obstante, cabe notar un incipiente aumento de las inversiones indias en Brasil en los últimos años, concentrándose en los siguientes sectores: fármacos (45%), ingeniería química (24%), software (21%) y químicos (10%) (Chaturvedi, 2011: 23).

---

[261] Entre las empresas sudafricanas que operan en India, es posible mencionar: SAB Miller (fabricación de cerveza), Sasol (petroquímica), De Beers (diamantes), Shoprite Checkers (retail), ACSA (compañía de aeropuerto de Sudáfrica), Old Mutual, Sanlam y Hollard (servicios financieros) (Alves, 2007: 108).

[262] Entre las empresas indias que operan en Sudáfrica, es posible mencionar: Tata Group (automóviles, IT, ferrocromo), Mahindra (vehículos utilitarios), Sahara (servicios financieros, telecomunicaciones, turismo, entre otros), Dr. Reddy's, Ranbaxy y Cipla Medpro, Zydus y Hospira (empresas farmacéuticas); Apollo Tyres, VSNL, Reliance Telecom (telecomunicaciones), Taj Hotel Group y Arcelor-Mittal (acero) (Alves, 2007: 108-109).

[263] Las empresas brasileñas Vale do Rio Doce (minería) y Marco Polo (vehículos y autopartes) se encuentran presentes tanto en India como en Sudáfrica. Del mismo modo, las brasileñas Coteminas, Gerdau, Weg y Petrobras operan en India. Es importante aclarar además que las empresas brasileñas se han expandido también en otros países africanos.

- *Ciencia y tecnología (C&T)*:

En la primera ministerial, este grupo se concentró en la identificación de ciertas líneas de trabajo focalizándose en las siguientes áreas: biotecnología, bioinformática, energías alternativas y renovables, astronomía, meteorología y cambio climático, oceanografía y medicina tradicional (Plan de acción IBSA, 2004: 2).

Con el propósito de mejorar la calidad de vida de las poblaciones de los tres países, el grupo de trabajo procuró identificar demandas y oportunidades de cooperación trilateral en C&T, promover la integración entre instituciones de los tres países, suscitar una mayor capacitación de recursos humanos y propiciar nuevas oportunidades para la generación y apropiación de conocimiento científico y tecnológico por parte de las respectivas sociedades (Buss y Ferreira, 2009: 204).

Al evaluar el desempeño de este grupo, Lyal White sostiene que "science and technology seem to be leading the way; joint iniciatives include a research trip to Antarctica. They also share technology on biofuels, a cross-cutting issue that affects other important working groups, such as those on climate change and energy" (White, 2010: 4).

- *Tecnologías de la información:*

Esta temática fue especialmente remarcada 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 de habilidades informáticas a los sectores menos privilegiados, evitando la exclusión digital.

Durante la reunión ministerial celebrada en 2009, se acordó además el intercambio de información en las áreas de piratería, contraterrorismo y seguridad cibernética (Comunicado ministerial IBSA, 2009: 9). Asimismo, se consensuó para la puesta en marcha de proyectos de inclusión digital referentes a infraestructura de redes, centros de datos y formación de consorcios para el fortalecimiento de softwares de código abierto (Comunicado ministerial IBSA, 2009: 10).

- *Salud* [264]*:*

El grupo de trabajo estableció 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 (Plan de acción IBSA, 2004: 4).

- *Energía* [265]*:*

Se identificaron tres áreas iniciales de cooperación: acceso energético económico para zonas rurales, estudio de biocombustibles e investigación de combustibles alternativos como el hidrógeno (Plan de acción IBSA, 2004: 5).

- *Defensa:*

Desde los primeros encuentros, el bloque reconoció el papel clave de Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz internacional. Además 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 Indico.

En la quinta reunión ministerial, 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 en el año 2008.

Durante la sexta reunión ministerial, en septiembre de 2009, se dieron a conocer una serie de propuestas para la organización de iniciativas conjuntas tanto en la producción de material armamentístico como en operaciones de paz. Se estipuló, además, la realización del segundo ejercicio militar naval del grupo (IBSAMAR II) el cual se efectuó, nuevamente en Sudáfrica, en septiembre de 2010.

---

[264] Esta temática es retomada en el capítulo 5.
[265] Esta temática es retomada en el capítulo 6.

- *Educación:*

En base a la importancia de lograr una mayor inclusión y equidad social, la educación fue considerada un instrumento fundamental para el logro de estos objetivos (Plan de acción IBSA, 2004: 6). En este marco, el 17 de octubre de 2007, los miembros de IBSA firmaron un memorandum de entendimiento en materia educativa por el cual se propusieron crear las condiciones necearias para la cooperación entre instituciones académicas, facultades, investigadores y estudiantes brasileños, indios y sudafricanos. El bloque planteó una serie de áreas académicas consideradas prioritarias, esto es, ingeniería, informática, matemática, biotecnología, agricultura y pesca, desarrollo sustentable y transformación social. Se estipuló, además, que la cooperación se desarrollaría por medio de intercambio de docentes, estudiantes de doctorado y posdoctorado, realización de seminarios, proyectos de investigación conjuntos y publicación de los resultados (MOU de Educación de IBSA, 2007).

En el **segundo encuentro ministerial**, en marzo de 2005 en Cape Town, los ministros de Relaciones Exteriores exhortaron a reforzar la cooperación sectorial y por consiguiente, se incorporaron dos nuevas áreas de trabajo:

- *Agricultura*[266]*:*

El grupo de trabajo 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 (Comunicado ministerial IBSA, 2005: 5).

En septiembre de 2009, el grupo potenció sus iniciativas por medio de una serie de actividades conjuntas dando a conocer un documento final titulado "El futuro de la cooperación agrícola en IBSA".

- *Cultura:*

El bloque se propuso incrementar los intercambios y actividades culturales entre los socios. Asimismo, se acordó la coordinación de posiciones en el marco

[266] Esta temática es retomada en el capítulo 7.

de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). En 2007, las partes firmaron un memorándum de entendimiento en materia cultural con el objeto de promover el intercambio de actividades y experiencias entre los tres países. De modo específico, se buscó cooperar en las áreas de preservación del patrimonio histórico, artístico y cultural así como también fomentar el desarrollo de indústrias creativas. Por último, las partes se comprometieron a difundir entre los pueblos de los tres países el conocimiento de la sigla IBSA. Cabe señalar que, en el marco de este acuerdo, el grupo inició una serie de actividades civiles como la realización del Festival de danza y música de IBSA.

La incorporación de otras áreas de trabajo continuó durante los siguientes encuentros ministeriales, con la creación de nuevos grupos: -Medio Ambiente y Cambio Climático, -Desarrollo Social, -Administración Pública (en 2006), -Administración Tributaria (en 2007) y Asentamientos Humanos (en 2008).

- *Medio Ambiente y Cambio Climático*[267]*:*

El grupo comenzó a funcionar durante las negociaciones por el 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 (Comunicado ministerial 2006: 6). Tiempo más tarde, en octubre de 2007, los tres gobiernos firmaron un memorándum de entendimiento para el intercambio de información y de especialistas en el tema.

- *Administración Pública:*

En conformidad con la legislación en vigor en sus respectivos países, las partes se comprometieron a cooperar en las siguientes áreas específicas: monitoreo y evaluación integrados, E-gobierno, desarrollo de recursos humanos,

[267] Las actividades de este grupo fueron analizadas en el capítulo 3.

prestación de servicios orientados al ciudadano, ética y combate de la corrupción y transparencia y rendición de cuentas.

- *Administración Tributaria:*

Es un grupo que funciona prácticamente de forma autónoma. Las autoridades de los bancos centrales de cada uno de los países se reúnen anualmente. Asimismo, se estableció la iniciativa "línea azul" por la cual ciertos productos se encuentran exentos de los trámites burocráticos habituales a efectos de facilitar el comercio intra-grupo[268].

- *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 -con fuerte presencia en estos tres países a través de favelas, townships y slums-, los ministros destacaron la importancia de cooperar para enfrentar esta problemática de forma conjunta. En este sentido, el grupo propuso la elaboración de programas de planeamiento urbano para la construcción de edificaciones de bajo costo y para la mejora en la provisión de servicios básicos.

Durante la **sexta reunión ministerial**, celebrada en Brasilia el 15 septiembre de 2009, se realizó un balance de los progresos suscitados en los diversos grupos de trabajo de cooperación sectorial. Desde este punto de vista oficial, el documento final consideró que ha sido posible verificar el desarrollo de acciones concretas en varias temáticas desplegadas por distintos grupos. Con una mirada más crítica, Lyal White señala que "results have been slow in coming and there is a need for greater coherence and focus" (White, 2010: 4).

Por otro lado, Nelia Barnard, encargada sudafricana del seguimiento de las negociaciones desarrolladas por IBSA, asegura que los avances han sido desiguales por lo cual la situación es diferente según el grupo de trabajo que se tome en consideración. En este sentido, estima que los grupos en materia de energía, agricultura y cambio climático son los que más han progresado en el

[268] Entrevista realizada por la autora al secretario Álvaro Fagundes Sá, encargado de DIB - Divisão do Fórum IBAS e do Agrupamento BRICS del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Brasilia, 8 de noviembre de 2011

desarrollo de una cooperación trilateral[269]. Esta mirada es compartida por el secretario brasileño Álvaro Fagundez Sá para quien cada grupo ha evolucionado a diferente ritmo siendo defensa, energía y administración aduanera los más avanzados. En relación a las dificultades que se han ido presentando, el funcionario subraya ciertos problemas administrativos vinculados a los cambios de personal en las distintas burocracias involucradas en los grupos de trabajo de IBSA[270].

## 4.5 El Fondo IBSA

El Fondo IBSA para la Mitigación del Hambre y la Pobreza fue esbozado durante la primera reunión ministerial del bloque en 2004 y creado formalmente el 28 de mayo de ese año. Tiene por objeto financiar proyectos de pequeña y mediana envergadura emanados desde países del Sur para otros países del Sur. El fondo es financiado con recursos provenientes de los tres estados que contribuyen anualmente con un millón de dólares (Comunicado ministerial IBSA, 2006: 6). A su vez, se aceptan financiaciones externas de terceros estados, organizaciones no gubernamentales y fundaciones filantrópicas, entre otras. La Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fue elegida como la encargada de administrar el fondo y para el seguimiento administrativo y operacional de los proyectos seleccionados. Es significativo que "esta tutela haya sido concedida a un organismo de Naciones Unidas y no a organizaciones financieras como el FMI". Así, en lo sucesivo, "países como India, Brasil y Sudáfrica pueden prescindir de dichos organismos multilaterales de crédito y crear circuitos de ayuda paralelos" (Soulé-Kohndou, 2011: 13).

Cabe remarcar que las acciones de cooperación Sur-Sur se realizan de forma coordinada con los gobiernos y socios locales, "which is important to avoid any impression of a new wave of imperialism" (White, 2010: 4).

---

[269] Entrevista realizada por la autora a Nelia Barnard, a cargo del Directorate Economic Affairs and Regional Organisations (IBSA, NAASP, IOR-ARC) de la cancillería sudafricana, Pretoria, 10 de agosto de 2011.

[270] Entrevista realizada por la autora al secretario Álvaro Fagundes Sá, encargado de DIB - Divisão do Fórum IBAS e do Agrupamento BRICS del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Brasilia, 8 de noviembre de 2011.

Los proyectos financiados por IBSA han abordado diversos ámbitos. El primer proyecto fue realizado en Guinea-Bissau, destinado a la formación de campesinos en técnicas agrícolas, teniendo en cuenta que esta actividad contribuye al 70% del PBI de ese país y que emplea al 85% de la población activa (Moura de, 2009: 30).

El segundo proyecto relevante se basó en la instalación de un sistema de reciclaje de residuos en Haití. Asimismo, se realizó la renovación de dos centros de salud en Cabo Verde, la construcción de un pabellón suplementario en un centro de salud en Camboya y el fortalecimiento de las capacidades para combatir el HIV en Burundi (Soulé-Kohndou, 2011: 13).

Es de resaltar que las elecciones entre distintas propuestas a menudo obedecen a los objetivos políticos de los tres países. Tal es el caso de la construcción de un polideportivo de mil metros cuadrados en Ramallah, Palestina. Con un costo de casi un millón de dólares, se trata del proyecto más caro que haya financiado el fondo hasta el momento[271]. En términos de Francisco Figueiredo de Souza, secretario de la División IBSA en el ministerio de Asuntos Exteriores de Brasil, "la iniciativa está ligada a la coordinación política de los tres estados miembros sobre el conflicto palestino-israelí" (Figueiredo de Souza en Soulé-Kohndou, 2011: 13). Es decir, constituye más que nada un accionar simbólico que busca colocar al grupo en escena en el marco del mencionado conflicto.

Finalmente, se están llevando adelante negociaciones para la concreción de nuevos proyectos en Laos, Camboya y Timor Oriental. Resulta interesante mencionar, además, que las acciones desarrolladas en el marco del Fondo IBSA han sido reconocidas en dos oportunidades recibiendo el premio de la Naciones Unidas para la Alianza Sur-Sur en 2006 y el premio de los Objetivos del Milenio para el Desarrollo en septiembre de 2010.

### 4.6 Entidades externas a la esfera del poder ejecutivo

Con el objeto de expandir y afianzar el proceso de aproximación entre India, Brasil y Sudáfrica, los cancilleres propiciaron una serie de iniciativas por parte de entidades externas a la esfera del poder ejecutivo. Conjuntamente, los

[271] Los montos destinados a los distintos proyectos fueron: Guinea Bissau, 500.000 dólares; Haití, 550.000 y Cabo Verde, 38.000 dólares (Soulé-Kohndou, 2011: 13).

jefes de Estado y de gobierno de los tres países remarcaron, durante el primer encuentro cumbre, que la participación de sus respectivas sociedades en esta iniciativa diplomática era fundamental para el futuro de la coalición (declaración conjunta Primera Cumbre IBSA, 2006: 2).

De este modo, el bloque cuenta actualmente con siete foros civiles que se reúnen anualmente con el objeto de fortalecer las relaciones entre actores no estatales: Forum de Empresarios, Forum de Mujeres, Forum de Parlamentarios, Forum de Académicos, Forum de Editores, Cortes Constitucionales y Forum de Relaciones Intergubernamentales y de Gobiernos Locales (datos web oficial IBSA, 2011). Los foros se reúnen todos los años en fechas cercanas a la realización de los encuentros cumbre.

Entre ellos, el Forum de Empresarios ha obtenido resultados muy positivos: "where there was little or no formal dialogue before, the Business sector has now become an active and visible gathering on the sidelines at IBSA summits" (White, 2010: 4).

### 4.7 ¿IBSA o BRIC?: los dos

La realización conjunta de encuentros en 2010 de IBSA y de BRIC[272] así como las variadas comparaciones realizadas desde el mundo académico y desde la prensa internacional, obligan a una reflexión acerca de las potencialidades y limitaciones de cada uno de estos dos bloques.

Como foros para la coordinación de políticas, es de destacar que IBSA manifiesta de forma explícita un compromiso para coordinar posiciones de negociación en diversos ámbitos multilaterales: Naciones Unidas, OIT, FAO, OMC, OMPI, OMS, UNESCO, Cumbre Mundial sobre Tecnologías de la Información, Conferencias sobre Cambio Climático, entre otros. El grupo BRIC, por el contrario, se ha focalizado especialmente en cuestiones de índole financiera tendientes a promover una reforma de la actual arquitectura global. Como se

[272] Según explica Álvaro Fagundes Sá, la decisión de realizar las dos cumbres en simultáneo se debió a "un problema logístico. Originariamente la reunión de IBAS iba a ser a fines de 2009 y la de BRIC a principios de 2010. Pero el primer ministro de India no podía viajar dos veces a Brasil en un lapso de 6 meses porque acostumbra a viajar muy poco. Por esto, tuvimos que organizar los dos encuentros para el mismo período de tiempo. Además, iban a ser en dos días distintos pero a causa de un temblor en China, el primer ministro de ese país debió adelantar su regreso y por este motivo se realizaron las dos reuniones el mismo día" (entrevista realizada por la autora en Brasilia, el 8 de noviembre de 2011).

postuló en el comunicado oficial conjunto: “Acreditamos que o mundo precisa, hoje, de uma arquitetura financeira reformada e mais estável, que fará a economia global menos propensa a crises futuras e mais resistente a elas, e que há maior necessidade de um sistema monetário internacional mais estável, previsível e diversificado”. De forma más específica, se añade: “O FMI e o Banco Mundial precisam urgentemente resolver seus déficits de legitimidade” (Comunicado Segunda Cumbre BRIC, 2010: 2-3). Consecuentemente, el bloque impulsó una reforma del sistema de votos en favor de los poderes emergentes y un método de selección, abierto y basado en el mérito, para los cargos directivos del FMI y del BM.

Los miembros de BRIC también debatieron acerca de la posibilidad de introducir una moneda de reserva alternativa al dólar o una nueva moneda global. Actualmente, los cuatro países reúnen aproximadamente el 40% de las reservas mundiales de divisas. En este mismo sentido, China, Brasil y Rusia declararon que comprarían derechos especiales de giro (DEGs)[273] del FMI para comenzar a diversificar sus reservas. De todas maneras, “a realidade é que os críticos do dólar também não veem uma alternativa imediata como moeda de câmbio no comércio mundial, já que não têm outros mercados no mundo que tenham a mesma profundidade e liquidez que o mercado dos Estados Unidos”. Además, los cuatros países del BRIC tienen economías y relaciones con Estados Unidos considerablemente diferentes, complicando aún más los intentos de unirse. Finalmente, “os quatro têm moedas que tinham sido historicamente instáveis ou que não são facilmente convertíveis e, além disso, a grande dependência da China quanto a exportações e suas enormes posses de ativos em dólares produzem um interesse em manter o *status quo”* (Flemes, 2010: 150).

[273] Los DEGs son activos de reserva del FMI cuyo valor se fija en función de una canasta de monedas. En la actualidad, la canasta está conformada por el euro, la libra esterlina, el yen y el dólar estadounidense. Antes de la introducción del euro en 1999, el marco alemán y el franco también habían estado incluidos. La cantidad de cada moneda que conforma un DEG es escogida de acuerdo a la importancia relativa de la misma en el comercio y las finanzas internacionales. Esta tarea es realizada por el comité ejecutivo del FMI cada cinco años.
Los miembros de BRICS creen que el enorme déficits comercial y presupuestario de Estados Unidos depreciará aún más el dólar y, por ende, promueven su sustitución paulatina por los DEGs. Asimismo, buscan una mayor participación de sus propias economías en dichos DEGs. En lo que respecta a China, tanto Washington como las potencias europeas se han mostrado dispuestas a la inclusión del yuan en este mecanismo.

Por otra parte, la consideración de otros temas de la agenda internacional, demuestra las limitaciones que enfrenta BRIC debido a condiciones propias de la realidad que caracteriza a cada uno de sus miembros. En efecto, mientras que China y Rusia pertenecen al Consejo de Seguridad como miembros permanentes, India y Brasil no gozan de este status. Por otro lado Rusia, a diferencia de los otros tres, no forma parte aún de la OMC por lo cual sus intereses distan en gran medida del resto del bloque en este ámbito. En cuanto a las negociaciones de cambio climático Rusia es considerada, en virtud del Protocolo de Kyoto, un estado industrializado. Por consiguiente sus posturas difieren nuevamente de las sostenidas por el resto. Con respecto a las cuestiones estratégico-militares, Rusia, India y China son potencias nucleares y pertenecen a un área geográfica con altos niveles de inestabilidad política. Brasil en cambio, no posee armamento nuclear y se encuentra inserto en un área comparativamente más pacífica (Armijo, 2007; Flemes, 2010). Desde este mismo enfoque, Daniel Flemes asegura que "o interesse-chave da Rússia parecia ser contrabalançar os Estados Unidos assim como o dólar, ostensivamente provocando Washington. A Índia, por sua vez, necessariamente desejava evitar que a reunião BRIC se convertesse num foro para críticas aos Estados Unidos"(Flemes, 2010: 151).

Desde la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales, Rusia se trata en realidad, en sentido estricto, de una potencia "reemergente" con un pasado de superpotencia mundial de casi un siglo. China, a su vez, es habitualmente catalogada como "un caso distinto" y que dada sus particularidades, se debe evitar su inclusión junto a otros poderes.

Asimismo, cuestiones de índole interna también alejan a Rusia y China del resto. En este sentido, Almeida hace hincapié en sus distintos sistemas políticos: "Dos quatro integrantes, os dois ex-socialistas apresentam características autoritárias, consolidando o legado de séculos de estados totalitários. Os outros dois apresentam trajetórias democráticas, embora com deficiências de funcionamento e de justiça social" (Almeida, 2008: 149). 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 y 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". A su

vez, 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 BRIC (Flemes, 2007:25). No obstante, los analistas aclaran que estas cuestiones no impiden que IBSA pueda mantener un diálogo especial y una cooperación estrecha con otros países o bloques de países tales como BRIC.

La mencionada polémica se complejizó aún más al producirse la incorporación de Sudáfrica en BRIC, a principios de 2011, convirtiéndose entonces en BRICS o BRICSA. El gobierno sudafricano había mostrado recelo frente a las primeras reuniones del BRIC y, por ende, frente a la posibilidad de que India y Brasil decidieran abandonar IBSA. Por este motivo, el presidente Zuma realizó una intensa campaña para ingresar a este club efectuando, durante el 2010, visitas a las capitales de todos los BRIC. Finalmente, Sudáfrica fue invitada por el gobierno chino mediante una carta que el presidente Hu Jintao envió a su par sudafricano (Urgente 24, 26/03/2011).

Es importante destacar que Beijing presionó a New Delhi para que IBSA se dejara sin efecto, aduciendo que constituía una duplicación de esfuerzos. Para resolver este dilema, Beijing propuso celebrar una cumbre BRICS-IBSA en la meridional provincia china de Hainan. No obstante, y según lo publicado por la prensa de este país, el gobierno indio se opuso a esta iniciativa puesto que prefiere que exista un foro en el que no haya influencia china. Por consiguiente, IBSA mantuvo una existencia independiente y realizó su séptima reunión ministerial el 8 de marzo de 2011 en New Delhi (Urgente 24, 26/03/2011). La tercera cumbre de BRICS, por su parte, se realizó en China, el 14 de abril de 2011, en coincidencia con la reunión de la Organización de Cooperación de Shangai (OCS) y con la flamante participación de Sudáfrica.

En relación a ello, el presidente Zuma declaró que “su gobierno valoraba integrar ambas alianzas”. De esta manera, la admisión reafirmó la imagen del país como articulador del continente africano con el resto del mundo. En palabras de la ministro Nkoana-Mashabane: “Sudáfrica ofrecerá a los BRIC una puerta de entrada a África. Y todo lo que haga Sudáfrica como miembro de ese foro será para hacer avanzar la agenda africana” (Urgente 24, 26/03/2011).

En suma, desde una perspectiva crítica, Almeida considera que “pode ser que a própria idéia dos BRIC acabe sendo, finalmente, o que ela de fato representa

enquanto exercício intelectual: um conceito destinado mais a organizar dados e a alinhar indicadores numa tela de computador do que uma realidade operacional no plano político e diplomático" (Almeida, 2008: 151). Desde una visión más moderada, José Botafogo Gonçalves sostiene que "os Brics são quatro grandes animais diferentes que estão entrando juntos no cenário do século XXI, não apenas por serem grandes, mas sim porque estão mostrando a habilidade de usar seus tamanhos para modificar e modernizar a si mesmos" (Botafogo Gonçalves, 2010: 6). Desde una perspectiva oficial, el primer ministro indio Manmohan Singh declaró: "IBSA tiene personalidad propia. Reúne a 3 continentes separados, 3 democracias. BRIC es un concepto diseñado por Goldman Sachs al que estamos tratando de darle vida" (Urgente 24, 26/03/2011).

La realidad es que desde la visión de los diplomáticos pertenecientes a los países que conforman la trilateral, el tener que optar por un grupo u otro, IBSA o BRICS sólo se trata de una preocupación de los académicos. Desde los gobiernos partes, en cambio, el tema es muy claro: hay interés en mantener ambos grupos puesto que fueron pensados para distintas gamas de cuestiones. En palabras de Álvaro Fagundes Sá, "son grupos muy distintos. BRICS está focalizado en problemas económico-financieros, sobre todo en la coordinación de posturas en el FMI. IBSA, en cambio, logra un mayor entendimiento político. Hay ciertos temas como medio ambiente que no podrían ser tratados en BRICS como se los habla en IBSA"[274]. Esta visión es compartida por Nelia Barnard: "They are not competing instances. The way they came into being is different. Each one has its own reason for existing. There's a lot of synergy, there's a lot of overlaps but there are also differencies. With BRICS, national interests play a key role, because these countries are competidors for the same markets"[275].

[274] Entrevista realizada por la autora al secretario Álvaro Fagundes Sá, encargado de DIB - Divisão do Fórum IBAS e do Agrupamento BRICS del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Brasilia, 8 de noviembre de 2011.
[275] Entrevista realizada por la autora a Nelia Barnard encargada del Directorate Economic Affairs and Regional Organisations (IBSA, NAASP, IOR-ARC) de la Cancillería sudafricana, Pretoria, 10 de agosto de 2011.

## 4.8 Balance y desafíos de IBSA

En la actualidad, existen pocos países o grupos de países que lleven adelante un ejercicio de cooperación tan relevante, como el que están desarrollando los países miembros de IBSA. En efecto, el ejercicio de una amplia y continua coordinación política por parte del grupo, una estructura institucional que contribuye a su buen funcionamiento, la creciente presencia de las respectivas sociedades civiles y la presencia de perspectivas, aspiraciones e intereses convergentes han transformado a IBSA en una coalición consolidada que se diferencia de otros intentos de índole similar, pero con plataformas más débiles.

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 naturales cambios de gobierno ocurridos en India, Brasil y Sudáfrica han reforzado la estabilidad de la coalición puesto que convirtieron 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 cumbres 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- Tecnologías de la Información, 15- Transporte, 16- Turismo.

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 (Moura de, 2009: 27).

En cuanto a las posibilidades de ampliación del grupo o de su inclusión en otros, desde sus cancillerías revelan que IBSA se mantendrá como un bloque independiente que aspira, al mismo tiempo, a consolidar y profundizar sus iniciativas conjuntas. Álvaro Fagundez Sá sostiene que “IBAS se ha vuelto una marca en la política mundial. Muchos países quieren hablar con IBAS, por

ejemplo, en el marco de diversas reuniones realizadas en Washington. Este tipo de diálogos es muy frecuente"[276]. Desde la visión sudafricana, Nelia Bernard afirma que "We are a co-founder of IBSA, so that makes it very special. The major success of IBSA is the fact that the group covers a spectrum of human interaction: from government to people"[277]. Gilberto de Moura, por su parte, afirma que "O IBAS tem uma identidade própria que convém preservar" (Moura de, 2009:22).

A la hora de realizar un balance sobre la actuación de este bloque, un número significativo de analistas coinciden en señalar un saldo positivo. Entre ellos, Zélia Campbell sostiene que, en sus siete 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).

Fagundes Visentini afirma que inicialmente ironizado como mera reedición del no alineamiento de los años setenta, IBSA pasó a ser gradualmente examinado por los países de la OCDE los cuales 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" (Visentini y Danilevicz Pereira, 2009: 41 y 82). Como afirmó entonces el presidente brasileño Lula da Silva: "IBSA e veio para ficar".

Gilberto de Moura, por su parte, 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" (Moura de, 2009: 33)

En este sentido, se refuerza la hipótesis aquí planteada por la cual se sostiene que el accionar de IBSA como bloque comporta una política innovadora

---

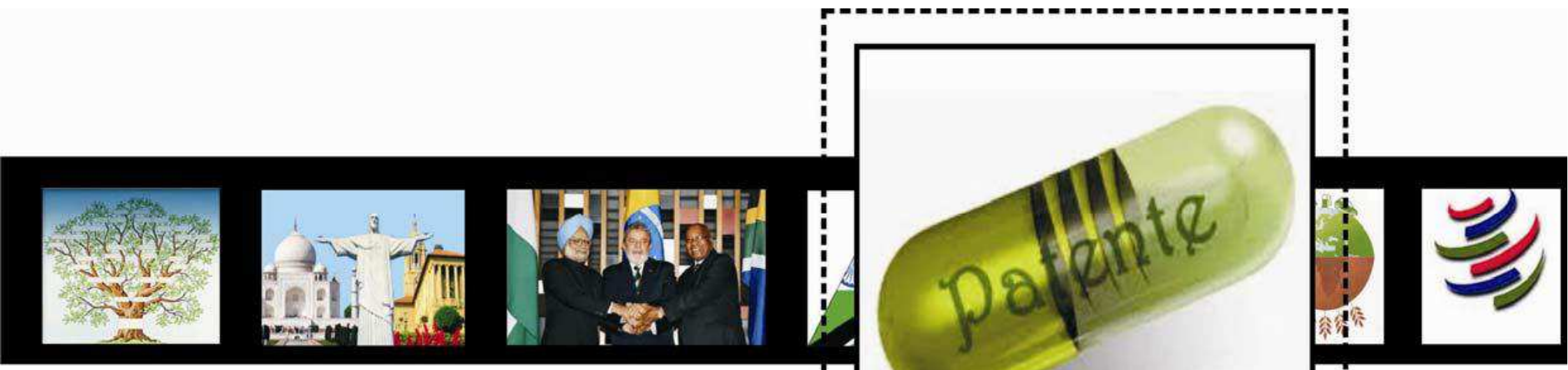
[276] Entrevista realizada por la autora al secretario Álvaro Fagundes Sá, encargado de DIB - Divisão do Fórum IBAS e do Agrupamento BRICS del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Brasilia, 8 de noviembre de 2011.

[277] Entrevista realizada por la autora a Nelia Barnard encargada del Directorate Economic Affairs and Regional Organisations (IBSA, NAASP, IOR-ARC) de la Cancillería sudafricana, Pretoria, 10 de agosto de 2011.

puesto que tiene sus bases en **estrategias de quodlibet**. Es decir, al igual que en este tipo de pieza musical -en la cual diferentes melodías se escuchan de forma simultánea dando por resultado una composición armoniosa-; India, Brasil y Sudáfrica combinaron políticas exteriores ("melodías") ya existentes que, al reunirlas y ejecutarlas en forma simultánea por medio de IBSA, generaron una sinfonía que otorgó mayores niveles de visibilidad internacional a cada uno de sus miembros y, por consiguiente, una mayor participación en los ámbitos de decisión mundial.

No obstante, no debe perderse de vista de que se trata de "tres melodías nacionales distintas" caracterizadas por un fuerte contenido pragmático. Por consiguiente, la composición de quodlibet se realiza en función de las necesidades y de las temáticas que se encuentran en juego en cada ámbito de negociación en particular. De esta manera, cuando los intereses de cada uno de los miembros del grupo presentan consonancia, las estrategias de quodlibet se mantienen. Por el contrario, frente a la presencia de disensos ("ruidos" al interior del grupo), la polifonía se desarmoniza y cada parte culmina privilegiando su propia melodía nacional.

A los fines de poder cotejar las mencionadas estrategias de quodlíbet, los siguientes capítulos se concentran en tres áreas temáticas: patentes de productos farmacéuticos, biocombustibles y negociaciones agrícolas en la Ronda Doha de la OMC. Cabe señalar finalmente que la elección de estos tres asuntos se explica por la importancia que los mismos tuvieron en el período de tiempo bajo estudio tanto en el ámbito de la cooperación sectorial trilateral como en el marco de la coordinación de políticas en las esferas multilaterales.




# Capítulo 5

## Área salud: Patentes farmacéuticas

Las patentes farmacéuticas constituyen la primera de las tres temáticas seleccionadas para el análisis de las estrategias de política exterior desarrolladas por los países miembros de IBSA. Los derechos de propiedad intelectual han sido históricamente un asunto de gran relevancia. Dicho interés se profundizó a partir de la inclusión de esta problemática en las discusiones desarrolladas en el ámbito del GATT y, posteriormente, en el seno de la OMC. En este marco, las cuestiones vinculadas particularmente al sector farmacéutico han concentrado una especial atención teniendo en cuenta las implicancias que la misma tiene sobre los niveles de salud nacionales.

Desde una perspectiva global, la industria de medicamentos está monopolizada por unas cuantas compañías farmacéuticas que tienen asegurado el mercado mundial mediante los derechos de patente, los cuales permiten de forma indirecta aumentar los precios de los productos resultando inaccesibles para gran cantidad de personas. De esta manera, la extraordinariamente rentable industria farmacéutica entra en colisión con la salud considerada, como un bien y un derecho fundamental que debe estar al alcance de toda la población.

Esta situación resulta particularmente grave en el caso de los países menos desarrollados. En el continente africano, por ejemplo, un millón de personas mueren cada año como consecuencia de la picadura del mosquito que transmite la malaria. En los próximos veinte años, hasta 90 millones de personas podrían contraer sida si el ritmo de la epidemia sigue su curso. Por último, la polio, una enfermedad erradicada en el Primer Mundo, ha vuelto a reaparecer en varios países africanos.

Frente a esta realidad, los países miembros de IBSA desplegaron un doble accionar. Por un lado, como se mencionó en el capítulo anterior, se creó un grupo de trabajo para el desarrollo de una cooperación conjunta específicamente en el área de la salud. Por otro lado y paralelamente, el bloque coordinó sus posiciones en todos aquellos ámbitos globales en los cuales el tema fue tratado.

El presente capítulo analiza la evolución de las negociaciones realizadas por India, Brasil y Sudáfrica en diversas instancias multilaterales vinculadas a la temática bajo análisis. Asimismo, da cuenta de los distintos actores domésticos e internacionales (públicos y privados) que estuvieron involucrados en el proceso

negociador. En este sentido, se busca responder a: ¿cuáles fueron las implicancias de las estrategias desarrolladas por el bloque en esta materia? ¿Cuáles fueron las posiciones de cada uno de los miembros del grupo? ¿Qué tipo de cambios fueron posibles?

Se parte de la idea de que India, Brasil y Sudáfrica sostuvieron, en relación al acceso a medicamentos, posturas concordantes entre sí. Estas acciones, fueron desarrolladas primero individualmente y luego bajo la asociación IBSA. Por este motivo, el capítulo se ordena de modo **cronológico** a fin de mostrar la forma en que las iniciativas que venía realizando cada miembro por su lado, se potenciaron al producirse la conformación del bloque trilateral. Asimismo, el desarrollo secuencial permite ilustrar la forma en que acontecimientos de índole doméstica influyeron en las esferas internacionales y, de igual modo, cómo lo ocurrido a nivel sistémico fue impactando en los ámbitos internos.

## 5.1 Estructura mundial del sector farmacéutico

En función de los objetivos planteados se considera necesario, ante todo, una presentación de las principales características de la industria farmacéutica global. Dicho sector está conformado por tres diferentes tipos de empresas. En primer lugar, se encuentran las **compañías fabricantes de genéricos o medicamentos sin receta** que suelen ser firmas nacionales dedicadas a la manufactura y comercialización de productos farmacéuticos, pero que no se dedican a la investigación. En segundo lugar, se hallan las **nuevas empresas biotecnológicas** surgidas en la década del ochenta. Finalmente, se encuentran las llamadas **empresas innovadoras** que se ocupan de la investigación y fabricación de nuevos compuestos químicos. En la actualidad, la industria farmacéutica está liderada por estas últimas las cuales están concentradas en los estados industrializados.

En efecto, los países del Norte albergan más del 90 % de la producción mundial y el 97 % de las actividades de investigación y desarrollo (I+D), lo cual demuestra la estructura oligopólica del sector (Barrutia Etxebarría y Zábalo Arena, 2003: 176). Es importante señalar que esta concentración se incrementó significativamente en las últimas dos décadas. Mientras que en la década del ochenta, existían más de 30 grandes empresas farmacéuticas dedicadas a I+D; dicho número se ha reducido a una docena de empresas que se han especializado

en la creación, producción y venta de los denominados “blockbuster”, esto es, aquellos medicamentos que representan ganancias anuales extraordinarias (Wogart, 2006: 8).

El sector farmacéutico es uno de los más intensivos en tecnología. Las empresas innovadoras destinan aproximadamente el 20 % de su facturación a I+D. Dicho número resulta verdaderamente relevante si se lo compara con los porcentajes destinados por otros sectores como el software (9,3 %) y el sector aeroespacial y de defensa (3,7 %). Teniendo en cuenta entonces el alto riesgo que representa para las empresas la investigación y desarrollo de nuevas medicinas, muchas de ellas prefieren dedicarse a la alteración de viejos productos. Asimismo, centrarse en un número reducido pero muy exitoso de nuevos medicamentos, permite a las compañías asegurarse grandes beneficios (Barrutia Etxebarría y Zábalo Arena, 2003: 179-180).

En cuanto al consumo, también se encuentra muy concentrado en los países industrializados. África, por el contrario, sólo representa el 1 % del mercado mundial de fármacos, mientras que “la India, con mil millones de habitantes, gasta lo mismo en medicinas que siete millones de suizos” (Gerster en Barrutia Etxebarría y Zábalo Arena, 2003: 177).

Esta realidad trae como consecuencia que la investigación farmacéutica no se oriente hacia las enfermedades de la mayoría de las personas sino hacia los males que padecen las sociedades del Norte, donde habita menos del 15 % de la población mundial. De esta manera, las enfermedades sufridas por los países pobres son dejadas de lado debido a que el escaso poder adquisitivo de sus poblaciones no implica un buen negocio para las empresas. A modo de ejemplo, entre 1975 y 1999, de los 1.393 nuevos productos químicos puestos en el mercado, solamente 16 eran para tratar enfermedades tropicales (Trouiller en Barrutia Etxebarría y Zábalo Arena, 2003: 180).

Como consecuencia, muchas enfermedades infecciosas como la tuberculosis, que en un momento fueron consideradas bajo control, han reaparecido afectando actualmente a un tercio de la población mundial. Además, pese a que muchos de los gérmenes se han vuelto resistentes a los antibióticos, no se han hecho intentos por investigar nuevas terapias. Problemas similares se enfrentan al considerar enfermedades como el dengue o la malaria. Esta última es,

hoy en día, la causante de más de 200 millones de infectados por año los cuales residen mayoritariamente en el África Subshariana (Venter y Rees, 2011: 154).

Por otra parte, no resulta un dato menor la sólida estructura que poseen las multinacionales farmacéuticas de los países industrializados, las cuales se encuentran altamente organizadas a nivel regional e internacional y con vastos recursos de financiamiento. Entre los principales grupos de presión privados, que actúan en pos de los intereses del sector farmacéutico mundial, es posible mencionar a la International Federation of Pharmaceutical Manufacturers & Associations (IFPMA), que reúne a las empresas farmacéuticas más importantes del mundo y a la Pharmaceutical Research and Manufacturers of America (PhRMA).

En contrapartida al mencionado desempeño del Norte, sólo unos pocos países del Sur, tales como India o Brasil han logrado desarrollar una industria farmacéutica. El caso de India es particularmente significativo puesto que ha desplegado una potente industria de medicamentos genéricos que la ha llevado a ser identificada como "la farmacia del mundo en desarrollo".

La industria india es especialmente clave para la lucha contra el sida, una enfermedad que se caracteriza por las constantes mutaciones del virus. Si bien existe una primera línea de tratamiento, una vez que se genera resistencia a los mismos debe pasarse a una segunda fase de medicamentos. Actualmente, India es el único país del mundo en desarrollo que produce genéricos de segunda línea contra el sida. Teniendo en cuenta que existe un 20 % de resistencia en África y valores similares en América Latina, probablemente todos los pacientes en el futuro terminarán precisando fármacos de segunda línea como ocurre en los países desarrollados (BBC Mundo, 09/02/2007).

Finalmente cabe destacar que, a nivel mundial, la industria farmacéutica es líder en rentabilidad. Los beneficios obtenidos por estas empresas son notablemente superiores a los conseguidos por el conjunto de las 500 compañías más grandes del mundo (Informe anual de Fortune en Barrutia Etxebarría y Zábalo Arena, 2003: 181). Esta ganancia extraordinaria se explica por un sistema de derechos de patentes que, al no establecer competencia alguna, permite a las empresas fijar los precios por encima de lo normal del mercado. Resulta interesante entonces analizar el modo en que dichos derechos de patente fueron negociados y establecidos en diversas esferas multilaterales.

## 5.2 Los derechos de propiedad intelectual en los foros multilaterales

Desde el punto de vista de la evolución histórica del tratamiento de los derechos de propiedad intelectual en los foros multilaterales, la primera fecha relevante se remonta a 1883, año en el cual se adoptó el Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial que constituyó el primer tratado internacional de gran alcance destinado a facilitar que los nacionales de un país, mediante derechos de propiedad intelectual, obtuviesen protección para sus creaciones en otros países.

Con el establecimiento de la **Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)** en 1967, la protección internacional de estos derechos alcanzó un nuevo nivel de institucionalización (sitio web oficial de la OMPI, 2011). No obstante, muchos de los países en desarrollo no eran miembros de la misma. Asimismo, grandes países industrializados como Canadá, Austria, Suiza y Noruega, tardaron entre veinte y treinta años en adaptar sus regulaciones nacionales a las normativas establecidas por la OMPI. Por último, dicho organismo mundial no poseía ningún mecanismo que garantizara el cumplimiento de su normativa (Wogart, Calcagnotto et al, 2008: 11).

En el marco del **Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)**, el tema de los derechos de propiedad intelectual fue abordado por primera vez durante la Ronda Tokio (1973-1979)[278] en la cual se habló sobre la protección de las inversiones en I+D pero no se concretó ninguna medida en la materia.

A partir de la Ronda Uruguay (1986-1994), la terminología del GATT dividió los derechos de propiedad intelectual en, por un lado, los **derechos de autor** y por otro, los **derechos de propiedad industrial**, dentro de los cuales se encuentran las patentes, marcas, modelos y dibujos, entre otros. Las negociaciones buscaban tanto un acuerdo para el establecimiento de normas relativas a los derechos de propiedad intelectual como sobre los procedimientos y mecanismos de aplicación que era, según la opinión de algunas delegaciones, el área donde la OMPI más había fallado (Díaz Mier, 1996: 207).

---

[278] Desde 1947, los miembros del GATT llevaron a cabo ocho Conferencias Arancelarias denominadas “rondas”: Ginebra en 1947, Annecy en 1949, Torquay en 1950-1951, Ginebra 1955-1956, la Ronda Dillon 1960-1961, la Ronda Kennedy 1964-1967, la Ronda Tokio 1973-1979 y la Ronda Uruguay 1986-1994.

Cabe señalar que tanto India como Brasil mostraron resistencias en las negociaciones efectuadas en el marco del GATT puesto que hubieran preferido debatir estas cuestiones en el ámbito de la OMPI. Díaz Mier asegura que la existencia de una Agencia especializada de las Naciones Unidas relacionada con el tema (la OMPI), constituía una cuestión delicada debido a una posible superposición de competencias. No obstante, limitaciones tales como la carencia de un sistema de solución de diferencias y el hecho de que los convenios no tenían efecto real en los países miembros, en la medida en que no se habían traducido en leyes nacionales, hicieron que la Ronda Uruguay constituyese una buena ocasión para la adopción de compromisos en esta materia (Díaz Mier, 1996: 319).

Es importante también mencionar que una docena de grandes empresas estadounidenses de diversos sectores, la mitad de ellas relacionadas con la farmacia y/o la biotecnología, constituyó el Intellectual Property Committee (IPC) con el explícito objetivo de presionar para la inclusión de este asunto en la agenda durante la Ronda Uruguay (Barrutia Etxebarría y Zábalo Arena, 2003: 183).

Finalmente, la última Ronda del GATT permitió la elaboración del **Acuerdo de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)**[279]**,** que entró en vigor el 1 de enero de 1995. Como principio general, el acuerdo "trata de lograr un equilibrio entre el objetivo social a largo plazo de ofrecer incentivos para las invenciones y creaciones futuras y el objetivo a corto plazo de permitir el uso de las invenciones y creaciones existentes" (hoja informativa de la OMC, 2006: 1).

Con respecto a las **patentes**, que es el tema que aquí nos interesa, es el aspecto al cual el acuerdo le dedica mayor atención. Se define, en primer término, aquello que es susceptible de patentarse, esto es, "todas las invenciones, sean de productos (por ejemplo un medicamento) o de procedimientos (por ejemplo un método de producción de los componentes químicos de un medicamento), en todos los campos de la tecnología" (art. 27.1 del ADPIC).

La invención, para poder ser patentable debe cumplir con tres requisitos: "ser nueva, entrañar una actividad inventiva (no debe ser evidente) y ser susceptible de aplicación industrial (debe ser útil)" (art. 27.1 del ADPIC). En

[279] Conocido también como TRIPS, por su sigla en inglés: Trade-Related Aspects of Intellectual Property.

cuanto a la duración de la patente, el acuerdo establece que será de veinte años contados desde la fecha de presentación de la solicitud (art. 33).

Para la puesta en práctica de este acuerdo, se estableció un plazo de adaptación para los países en desarrollo y para las economías en transición. De esta manera, se otorgó un período de un año ampliable hasta cinco para su entrada en vigor. Además, este período se extendió para los países menos adelantados (PMA)[280] hasta el 1 de enero de 2006. Por último, en noviembre de 2005, los miembros acordaron prolongar este plazo hasta el 1 de julio de 2013.

Una de las cuestiones más controvertidas se basa en la protección de los derechos conferidos por una patente frente a usos por parte de terceros no autorizados. En este sentido, una **licencia obligatoria** es el permiso que da un gobierno para producir un producto patentado sin la autorización del titular de la patente, siempre que éste último sea informado y remunerado por el uso de la misma (hoja informativa OMC, 2006: 4). Es importante aclarar que el término "licencias obligatorias" no aparece en el Acuerdo sobre los ADPIC en relación con las patentes sino que se habla de "otros usos sin autorización del titular". En este sentido, en caso de "emergencia nacional" o de "otras circunstancias de extrema urgencia", no es necesario intentar obtener una licencia voluntaria (hoja informativa OMC, 2006: 5).

En los años posteriores al Acuerdo sobre los ADPIC, algunos países en desarrollo comenzaron a utilizar el procedimiento de las licencias obligatorias en relación a los productos farmacéuticos. Este empleo trajo como consecuencia cierto malestar en las relaciones entre los países desarrollados y los países en desarrollo, pues los primeros señalaban que de esta forma se burlaban las leyes de derechos de propiedad intelectual mientras que los últimos advertían que se bloqueaba su desarrollo económico mediante la inscripción masiva de patentes que después no se utilizaban (Díaz Mier, 1996: 324).

Finalmente, el acuerdo previó el establecimiento de un Consejo de los ADPIC encargado de vigilar el cumplimiento de las obligaciones que incumben a los miembros y de actuar en el sistema de solución de diferencias (Díaz Mier,

[280] Para el Grupo de Países Menos Adelantados (PMA) ver capítulo 3, pág 173.

1996: 328). Cabe aclarar que, al conformarse la OMC en 1995, el Acuerdo sobre los ADPIC quedó bajo el paraguas de la nueva organización internacional.

Los defensores del acuerdo sobre propiedad intelectual sostienen que "the higher returns to knowledge generation in the North will yield even more innovation which will diffuse to the South". No obstante, no existe evidencia certera de que esto sea así. Robert Wade señala que "TRIPS raises the price of patentable knowledge to consumers and so raises the flow of rents from South to North" (Wade, 2003: 624). Incluso aquellos analistas que abogan por el libre comercio como Jagdish Bhagwati consideran que " WTO's intellectual property protection is a tax that most poor countries paid on their use of knowledge, constituting an unrequited transfer to the rich producing countries"(Wogart, Calcagnotto et al, 2008: 12).

En los últimos años del siglo XX, varios países en desarrollo junto con numerosas organizaciones de la sociedad civil comenzaron a movilizarse con el objeto de lograr una renegociación del acuerdo sobre los ADPIC en lo referido a patentes farmacéuticas lo cual será tema de análisis de los siguientes apartados.

### 5.3 Las primeras acciones del Sur en las negociaciones en materia de salud.

Desde fines de la década del noventa, tanto Brasil como Sudáfrica se vieron involucrados en una serie de sucesos legales que constituyeron antecedentes de gran importancia para el posterior desenvolvimiento de las negociaciones en el seno de la OMC. En este sentido, ambos estados llevaron adelante batallas legales contra empresas farmacéuticas multinacionales. Tanto el gobierno de Brasil como el de Sudáfrica acusaron a las compañías farmacéuticas de ser las responsables de los altos precios de los medicamentos y promovieron el acceso a medicinas esenciales como un derecho humano fundamental. Sin embargo, el modo en que cada uno de estos países desarrolló su política en materia de salud presentó importantes diferencias vinculadas a sus políticas sanitarias domésticas.

### 5.3.1 La ley de patentes brasileña. El reclamo frente a la OMC.

Durante el **gobierno de José Sarney**, más específicamente desde 1988, Brasil fue el primer país del Sur en brindar a su población acceso público y gratuito a medicamentos antirretrovirales indicados para el tratamiento del sida[281] (Foller, 2008: 11). En ese momento, el gobierno brasileño no había aún reconocido las patentes farmacéuticas establecidas por el Acuerdo de los ADPIC, teniendo en cuenta que se había contemplado, para dicho reconocimiento, un plazo hasta el año 2005 (Acuerdo de los ADPIC, art. 65.4). Sin embargo el gobierno de Estados Unidos, con el objeto de condicionar a Brasil para que modificase su legislación en materia de propiedad intelectual, impuso una tarifa de represalia de 100% en las importaciones brasileñas de productos farmacéuticos y electrónicos. Como consecuencia de estas presiones, el país latinoamericano aprobó en 1996, la ley 9.279 de Propiedad Industrial en virtud de la cual se reconocieron las patentes farmacéuticas (Mello e Souza, 2011: 10).

No obstante, todos aquellos productos que habían sido comercializados en cualquier lugar del mundo antes del 14 de mayo de 1997 –fecha en la que entró en vigor la nueva ley- se tornaron para siempre inelegibles para su patentamiento en Brasil. Por consiguiente, diez medicamentos antirretrovirales permanecieron sin protección de patentes en el país, pudiendo ser legalmente reproducidos" (Orsi et al en Mello e Souza, 2011: 10).

En ese contexto, el gobierno brasileño comenzó en 1996 a capacitar a laboratorios farmacéuticos públicos para la fabricación de versiones genéricas de medicamentos antirretrovirales. El principal de estos laboratorios es el Instituto de Tecnologia em Fármacos (Farmanguinhos), unidad científico tecnológica de Fiocruz[282]. A partir del empleo de técnicas de ingeniería inversa, Farmanguinhos descubrió la fórmula de la mayor parte de estos antirretrovirales no patentados en suelo brasileño y comenzó a producirlos utilizando principios activos[283]

---

[281] El Programa Nacional de Sida de Brasil ha sido reconocido por Naciones Unidas como el mejor del mundo en desarrollo y es tomado como modelo por más de 30 países del Sur así como por la política global contra el HIV desarrollada por la OMS desde el 2003 (Mello de e Souza, 2011: 9).

[282] La Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), vinculada al Ministerio de Salud de Brasil, constituye la institución más destacada de ciencia y tecnología sanitaria en América Latina.

[283] El principio activo es la sustancia medicinal propiamente dicha que compone esencialmente un medicamento y que se describe con la denominación común internacional recomendada por la OMS como nombre o denominación común usual o científica del medicamento. Ejemplo: la Aspirina es el nombre comercial y el principio activo es el ácido acetilsalicílico.

importados principalmente de India y China. De este modo, el Ministerio de Salud pudo sustituir la importación de antirretrovirales caros por equivalentes fabricados en Brasil lo cual implicó una disminución de los precios de dichos medicamentos de un 81% en el 2001[284] (Mello e Souza, 2011: 9-10).

No obstante, el costo de la importación de antirretrovirales patentados seguía representando un monto considerable en el presupuesto nacional de salud. Es importante señalar además que según datos de la OMS, en la década del noventa, Brasil era el tercer país del mundo más afectado por el sida (Foller, 2008: 6). Frente a esta situación, el **gobierno de Fernando Henrique Cardoso** aprobó en 1999 una nueva legislación sobre patentes que, en casos de emergencia nacional, permitía a compañías locales la fabricación de productos patentados por medio de licencias obligatorias (Ley de Genéricos de 1999).

En suma, la producción local de genéricos se convirtió en un elemento crucial en la estrategia del gobierno brasileño para negociar con las multinacionales farmacéuticas. Por un lado, "Farmanguinhos representava uma fonte alternativa e barata de suprimento dos medicamentos antirretrovirais". Por otro lado, "o laboratório público também oferecia informaçoes essenciais relativas aos custos de produçao desses medicamentos, que permitiam ao governo negociar descontos de forma mais eficaz e com maior poder de barganha com as multinacionais farmacêuticas" (Mello e Souza, 2011: 12).

La legislación brasileña provocó malestar en los países desarrollados, sobre todo en Estados Unidos, donde la Asociación de la Industria Farmacéutica (PhRMA) venía realizando lobby contra la legislación brasileña desde fines de la década del ochenta. Al mismo tiempo, las medidas adoptadas por Brasil fueron fuertemente apoyadas por las organizaciones civiles internacionales involucradas en la temática. En efecto, desde finales de la década del noventa, un importante número de organizaciones de la sociedad civil, tanto del Norte (Médicos sin Fronteras[285], Oxfam International[286], Consumer Project on Technology[287]) como

---

[284] Mientras que en Estados Unidos el tratamiento típico costaba US$ 12.000, en Brasil era de US$ 4.500 (Frías, 2001). Según Mello e Souza, como las multinacionales se negaban a conceder licencias voluntarias, se vieron obligadas a ofrecer precios inferiores a los dispuestos por Farmanguinhos para poder preservar sus porciones en el mercado brasileño de antirretrovirales, que es uno de los más importantes del mundo en desarrollo (Mello e Souza, 2011: 12).

[285] Médicos sin fronteras (MSF) es una organización humanitaria internacional de acción médica que asiste a poblaciones en situación precaria y a víctimas de catástrofes y de conflictos armados

del Sur (Red del Tercer Mundo[288] y Acción Internacional para la Salud[289]), se habían abocado a una campaña para el acceso a medicinas esenciales para los enfermos pobres de sida. Dichas asociaciones argumentaban que los derechos de propiedad intelectual no sólo eran un asunto comercial sino que también estaban vinculados a cuestiones de salud pública y, por tanto, el tema debía ser tratado teniendo en cuenta estos dos aspectos (Bartsch y Kohlmorgen, 2007: 16).

Los resquemores de Estados Unidos se cristalizaron en el 2000 cuando el gobierno norteamericano inició una **solicitud de consulta frente al órgano de solución de diferencias de la OMC** en relación a la ley de patentes brasileña (diferencia WT/DS199/1, 2000). Más precisamente, la administración norteamericana cuestionó el requisito de "explotación local" según el cual una patente será objeto de licencia obligatoria si la materia de la patente no se "explota" en territorio brasileño. La falta de explotación es definida como "la no fabricación del producto o su fabricación incompleta" o "la no utilización del procedimiento patentado de manera plena". El gobierno estadounidense sostuvo que este requerimiento violaba el artículo 27.1 del Acuerdo de los ADPIC por el cual los derechos patentarios pueden ser usufructuados independientemente que los bienes sean importados o producidos localmente.

De este modo, los representantes de Estados Unidos intentaron encuadrar el proceso negociador en términos de comercio internacional mientras que Brasil buscó enmarcar el asunto como una cuestión de salud pública y de derechos humanos. Asimismo, el gobierno brasileño, abogó por la inclusión de esta

---

desde 1971. Está presente en más de 70 países y cuenta con 3,1 millones de socios y colaboradores en todo el mundo. En 1999, se le otorgó el Premio Nobel de la Paz. http://www.msf.org/

[286] Oxfam International es una confederación de 13 organizaciones no gubernamentales independientes. Fue fundada en 1995 en Oxford y su objetivo es trabajar en conjunto para lograr un mayor impacto en la lucha internacional por reducir la pobreza y la injusticia. Ejercen presión sobre los que ostentan el poder a fin de asegurar mejores condiciones y medios de vida para los pobres. http://www.oxfam.org/es

[287] The Consumer Project on Technology fue creada en 1995 y se ocupa de documentar información relativa a la producción y acceso de conocimiento, especialmente sobre patentes medicinales y bienes culturales. http://www.cptech.org/

[288] La Red del Tercer Mundo (RTM) es un agrupamiento internacional de organizaciones comprometidas con la defensa de los derechos y la satisfacción de las necesidades de los pueblos del Tercer Mundo, en favor de una distribución justa de los recursos del planeta y de formas de desarrollo humanas y ecológicamente sustentables. Fue creada en Penang, Malasia, en noviembre de 1984. http://www.redtercermundo.org.uy

[289] Acción Internacional para la Salud (AIS) es una red de organizaciones de diversos países del mundo, fundamentalmente de América Latina y el Caribe. Promueve el acceso universal a los medicamentos esenciales y la participación democrática de individuos y comunidades en la formulación, ejecución y vigilancia de políticas de salud. http://www.aislac.org/

perspectiva en la agenda de los encuentros de diversas entidades internacionales tales como: el G-7 en Okinawa en julio de 2000, el Comité Ejecutivo de la OMC en enero de 2001, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en febrero de 2001, el Programa de Naciones Unidas para el Sida (UNAIDS) en abril de 2001, entre otros (Wogart, Calcagnotto et al, 2008: 22). En este sentido, Brasil contó con el apoyo de todos los países en desarrollo, particularmente de Sudáfrica y de India.

En junio de 2001, la administración norteamericana retiró su reclamo y la disputa se resolvió mediante una solución mutuamente convenida que fue notificada al órgano de solución de diferencias de la OMC (diferencia WT/DS199/4, 2001). En dicho documento, el representante de Estados Unidos expresó: "Como señaló el embajador Zoellick[290] en su reunión con el ministro Lafer[291], la inquietud de los Estados Unidos nunca tuvo nada que ver con el decidido y eficaz programa del gobierno de su país para combatir el virus HIV/sida" (diferencia WT/DS199/4, 2001). El gobierno brasileño, a su vez, se comprometió a celebrar conversaciones previas con Estados Unidos, en caso de que se decidiera establecer licencias obligatorias para productos patentados por empresas norteamericanas (diferencia WT/DS199/4, 2001).

Varios motivos explican esta solución. Desde el lado norteamericano, en primer lugar, se privilegió la necesidad de evitar crear jurisprudencia (en caso de que el panel de la OMC decidiese a favor de Brasil) estableciendo un precedente para muchos otros países en desarrollo. En segundo lugar, el desenlace fue también el resultado de la enorme presión ejercida por la prensa internacional y por las organizaciones civiles internacionales ya mencionadas que apoyaron decididamente al gobierno de Brasil[292].

En este mismo sentido, la administración brasileña había apoyado desde 1997 el establecimiento de un Grupo de UNAIDS en Brasil que incluía a siete agencias de Naciones Unidas, dos ministerios brasileños (de Asuntos Exteriores y

---

[290] Robert Zoellick era, en ese momento, el Representante de Comercio de Estados Unidos.
[291] Celso Lafer era, en ese momento, ministro de Comercio de Brasil.
[292] Varias manifestaciones fueron realizadas tanto frente a los consulados y embajadas de Estados Unidos en Brasil como en otros países. Además, el Ministerio de Salud de Brasil publicó una serie de anuncios en los principales periódicos de Estados Unidos afirmando que "el sida no es un negocio" y que la producción de medicamentos genéricos es "un acto de vida" (Mello e Souza, 2011: 20).

de Salud), tres organizaciones internacionales (FAO, OIT y UNIFEM[293]), dos organizaciones donantes (GTZ y USAID[294]), la ONG Global Family Health International[295] y dos representantes de la sociedad civil. Gracias a esta composición multilateral, fue posible articular los esfuerzos de las organizaciones internacionales con los actores brasileños nacionales obteniendo buenos resultados en la disminución de casos de HIV (Wogart, Calcagnotto et al, 2008: 25).

### 5.3.2 Sudáfrica. La demanda judicial de 1999.

Sudáfrica constituye actualmente el epicentro de la epidemia global de sida. En efecto, 5.200.000 sudafricanos padecen HIV, afectando especialmente a mujeres de entre 25 y 29 años. Es decir, el 17 % de la población mundial afectada por el sida habita, hoy en día, en Sudáfrica. Asimismo, sólo considerando el año 2009, 250.000 personas murieron a causa de esta enfermedad mientras que el número de huérfanos producto del sida se estima en casi 2 millones de niños (Statitics SA, 2009 en Marais, 2011: 262).

Es importante destacar que los altos niveles de inmunodeficiencia que provoca el sida generan una mayor presdiposición al contagio de tuberculosis. En consecuencia, tres de cada cuatro sudafricanos (73%) que tiene tuberculosis, tiene además sida (Marais, 2011: 264). A diferencia de la experiencia brasileña descripta anteriormente, el gobierno sudafricano mantuvo durante varios años una política de indiferencia e incluso de resistencia frente a un problema sanitario de semejante magnitud**.**

Durante la **presidencia de Mandela**, el gobierno sostuvo discursivamente la necesidad de enfrentar estos males dando a conocer el denominado Plan NACOSA (National Aids Convention of South Africa). Sin embargo, la propagación de estas enfermedades no figuró entre las prioridades nacionales y los avances concretos fueron poco significativos.

---

[293] UNIFEM: Fondo de Naciones Unidas para la mujer.
[294] GTZ: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit y USAID: United States Agency for International Development.
[295] Family Health International (FHI): establecida en 1971, se encuentra entre las organizaciones internacionales sin fines de lucro, más grandes y sólidas que trabaja en el campo de la salud pública internacional.

Un hecho de relevancia ocurrió en 1997 cuando el gobierno autorizó, por medio de una enmienda a la ley farmacéutica nacional, el uso de importaciones paralelas y la producción de medicamentos contra el sida por parte de compañías sudafricanas bajo licencias obligatorias, con el objeto de disminuir los costos de los tratamientos (The Medicines and Related Substances Control Act, Act Nº 90). Cabe señalar que las **importaciones paralelas** son las realizadas con aquellos productos fabricados legalmente en el extranjero e importados sin el permiso del titular del derecho de propiedad intelectual (Informe de la OMPI, 2000: 100).

Frente a esta decisión, en 1999 la Asociación de Fabricantes Farmacéuticos de Sudáfrica, apoyada por 39 multinacionales farmacéuticas entabló una demanda judicial contra el gobierno sudafricano. Por su parte, el Congreso de Estados Unidos amenazó con suspender toda la ayuda al desarrollo destinada a este país. El gobierno de Sudáfrica, en tanto, argumentó que el Acuerdo sobre los ADPIC consentía expresamente el uso de las licencias obligatorias y las importaciones paralelas. Sin embargo, el gobierno norteamericano presionaba fuertemente para que el Acta fuese revocada.

De forma semejante a lo ocurrido en el caso brasileño, organizaciones civiles internacionales como Médicos sin Fronteras y Acción Internacional para la Salud, llevaron adelante importantes campañas tanto en Estados Unidos como en Sudáfrica en repudio a las presiones que se ejercían sobre el gobierno sudafricano.

Meses más tarde, los dos gobiernos lograron llegar a un acuerdo reconociendo que "the TRIPS Agreement was designed to ensure high levels of intellectual property protection while enabling governments to address national social needs" (Informe de la OMPI, 2000: 16). Uno de los factores que influyeron en el cambio de posición del gobierno norteamericano fue el mayor conocimiento mediático de esta cuestión durante la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle[296] en diciembre de 1999.

Finalmente, en abril de 2001 las empresas farmacéuticas retiraron la demanda judicial lo cual implicó un serio detrimento para su imagen internacional. La única concesión realizada por el gobierno sudafricano fue el

[296] Recordemos que las reuniones de la OMC en Seattle se vieron obstaculizadas por las protestas de unas 50.000 a 100.000 personas, incluyendo especialmente activistas ambientales, sindicalistas, profesionales y anarquistas. Las mismas terminaron en disturbios con la fuerza pública que convirtieron a la ciudad en un caos. Algunos analistas consideran esta fecha como el nacimiento del movimiento alternativo a la globalización neoliberal.

compromiso de adecuar sus acciones a lo que se decidiera, en materia de propiedad intelectual, en el marco de las negociaciones de la OMC.

Pese al éxito obtenido en esta controversia judicial, el **gobierno de Thabo Mbeki** se mostró reticente en la lucha contra las enfermedades infecciosas[297]. La mayor controversia radicaba en la postura sostenida por el propio presidente el cual apoyaba teorías científicas alternativas en torno al sida y, por ende, cuestionaba tanto la trasmisión sexual de la enfermedad como la efectividad de los antirretrovirales. Además, la administración relativizó en varias ocasiones la gravedad del problema aduciendo que el sida sólo provocaba el 2% de las muertes ocurridas en el país (Marais, 2011: 281).

De esta misma manera, el gobierno sudafricano rechazó durante varios años la asistencia técnica o financiera ofrecida por organizaciones internacionales enfatizando la política autonómica del país. Frente a este enfoque gubernamental, muchas organizaciones civiles nacionales dedicadas a la materia, debieron buscar el respaldo de agencias internacionales o fundaciones privadas que financiaran parcial o totalmente sus actividades. Por tanto, sus iniciativas fueron desarrolladas sin ningún tipo de coordinación con las autoridades estatales (Wogart, Calcagnotto et al, 2008: 20).

## 5.4 La Declaración de Doha y la salud pública

A inicios del nuevo siglo, las organizaciones civiles internacionales dedicadas a la salud pública comenzaron a modificar sus originarias actividades de movilización, transformándose en expertos y en actores partícipes del proceso negociador multilateral (Bartsch y Kohlmorgen, 2007: 16). De esta forma, empezaron a actuar como asesoras de los países en desarrollo, colaborando en la coordinación de sus posiciones, brindando su conocimiento técnico-legal y facilitando sus contactos con los gobiernos de los países industrializados.

Desde el ámbito gubernamental dichas organizaciones civiles sólo fueron apoyadas, en un principio, por el **gobierno brasileño** a quien comenzaron a

---

[297] Uno de los sucesos más polémicos se produjo a fines de 1999 cuando la ministra de Salud, Manto Tshabalala-Msimang, rehusó autorizar la distribución de la droga AZT -el primer fármaco antirretroviral prescrito para inhibir el desarrollo del HIV a embarazadas seropositivas- alegando que se trataba de un medicamento del que existían muchas dudas e incluso sospechas de toxicidad. Cuando se alzaron las críticas, Mbeki salió en defensa de la posición de su ministra (Marais, 2011: 277).

brindar asesoramiento en diversos ámbitos de discusión global**.** En este sentido, en abril de 2001 durante la 57º Sesión de la **Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas**, se aprobó una resolución propuesta por la delegación brasileña que clasificó "el acceso a medicamentos esenciales como un derecho humano a la salud"[298] (Horta, 2001 en Mellos e Souza, 2011: 22). Meses más tarde, en mayo de 2001, en la 54º Asamblea Mundial de Salud (AMS) de la **OMS**, el gobierno brasileño realizó otra serie de propuestas que, pese a las resistencias europeas y norteamericanas, lograron formar parte en gran medida de las resoluciones finales. Por tanto, los miembros se comprometieron, en primer lugar, a aunar esfuerzos para fortalecer las políticas farmacéuticas aplicables a los medicamentos genéricos y a los regímenes de propiedad intelectual. Además, las resoluciones expresaron la necesidad de establecer sistemas voluntarios de monitoreo de los precios de los medicamentos a fin de mejorar la equidad en el acceso a medicinas esenciales (OMS, 2001).

En suma, todas las iniciativas relatadas hasta el momento, entre ellas las acciones de Brasil y Sudáfrica, fueron antecedentes cruciales para que a fines de ese año el tema fuese tratado en la OMC. Efectivamente, en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, efectuada en Doha en noviembre de 2001, se realizó la firma de la **Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública** (también conocida como Declaración Doha) que implicó un verdadero éxito para los países del Sur.

Durante las negociaciones, los países en desarrollo miembros de la OMC pusieron de relieve la importancia de aplicar e interpretar el Acuerdo sobre los ADPIC de manera que permitiese apoyar la salud pública promoviendo tanto el acceso a los medicamentos existentes como la creación de otros nuevos[299].

Desde un principio, India y Brasil se mostraron unidos en una misma posición negociadora. Frente a esto, la delegación de Estados Unidos intentó cooptar al Grupo Africano con el objeto de debilitar la postura de los dos grandes

---

[298] La resolución fue votada positivamente por 52 estados miembros. La delegación norteamericana se abstuvo (Mellos e Souza, 2011: 22).

[299] En su discurso en la sesión de apertura de la conferencia, el ministro de Salud brasileño, José Serra hizo referencia a la supuesta hipocresía del gobierno norteamericano que estaba considerando emitir una licencia obligatoria para el antibiótico utilizado para el tratamiento contra el ántrax (que en ese momento había provocado la muerte de seis personas en Estados Unidos) y al mismo tiempo negaba esta posibilidad a los países en desarrollo los cuales enfrentaban millares de muertes diarias producto de la epidemia del sida (Sell, 2002 en Mello e Souza, 2011: 26).

países en desarrollo. Los representantes norteamericanos propusieron para los PMA una extensión del período de transición para el cumplimiento del Acuerdo de los ADPIC, en lo relativo a productos farmacéuticos. Asimismo, ofrecieron una moratoria para los países del África Subsahariana en las disputas que se estaban desarrollando en la OMC en relación a estos temas. No obstante, este grupo desestimó la propuesta y los países en desarrollo lograron mantenerse como un bloque cohesionado a través de una coalición que incluyó a 80 países.

La Declaración de Doha significó un avance sustancial, fundamentalmente en relación a dos temas: las **licencias obligatorias** y la **determinación de las emergencias nacionales**. En relación al primer tema, el acuerdo estableció que "cada miembro tiene el derecho de conceder licencias obligatorias y la libertad de determinar las bases sobre las cuales se conceden tales licencias" (Declaración de Doha, 2001, art. 5.b). En cuanto a la segunda cuestión, la declaración expresa que: "cada miembro tiene el derecho de determinar lo que constituye una emergencia nacional u otras circunstancias de extrema urgencia, quedando entendido que las crisis de salud pública, incluidas las relacionadas con el HIV/sida, la tuberculosis, el paludismo y otras epidemias, pueden representar una emergencia nacional u otras circunstancias de extrema urgencia" (art. 5.c).

De esta manera, el acuerdo logró clarificar dos cuestiones que habían quedado ambiguas en el Acuerdo de los ADPIC de 1995 y que, como se comentó en las disputas legales analizadas, habían sido fuentes de conflicto.

Por último, la Declaración de Doha amplió el plazo que el Acuerdo sobre los ADPIC había estipulado para su puesta en práctica en los PMA y la fecha original que era julio de 2013 se extendió al 1 de enero de 2016 (art. 7).

No obstante, **ciertas cuestiones quedaron todavía pendientes**. En efecto, el artículo 31 del Acuerdo sobre los ADPIC sostenía que los productos fabricados al amparo de licencias obligatorias "se usarán principalmente para abastecer el mercado interno". Esto es, sólo se podían exportar medicamentos fabricados bajo licencia obligatoria si la parte "predominante" de la producción circulaba en el mercado interno. Por consiguiente, aún hacía falta una solución para aquellos estados miembros cuyas capacidades de fabricación en el sector farmacéutico son insuficientes o inexistentes y que, producto de esta normativa, podían verse afectados al no poder importar la cantidad de medicamentos genéricos necesarios para cubrir la totalidad de sus necesidades nacionales.

**Este acuerdo se logró en agosto de 2003** por el cual se estableció que "cualquier país miembro puede exportar productos farmacéuticos genéricos fabricados al amparo de licencias obligatorias para atender las necesidades de los países importadores", dejando de lado las restricciones en las cantidades. Asimismo, "se exime a los países importadores de las obligaciones que les corresponden con respecto al pago de la remuneración para el titular de una patente con arreglo a una licencia obligatoria, a fin de evitar la duplicación del pago. Sólo se exige el pago de la remuneración por el lado de la exportación" (Hoja informativa de la OMC, 2006: 6).

La Declaración de Doha significó un claro triunfo para los países en desarrollo y obedeció a múltiples razones. En primer lugar, los países del Sur lograron actuar como un solo bloque en la defensa de sus posiciones respecto a las patentes medicinales. Los países industrializados, por su parte, creían que la cuestión de la salud podía provocar un quiebre en el proceso negociador y, como estaban interesados en abrir una nueva ronda de negociaciones comerciales[300], quisieron evitar conflictos con los países en desarrollo. En segundo lugar, la industria farmacéutica fue fuertemente presionada para que relativizara su dura posición teniendo en cuenta de que se trataba de una cuestión de índole moral. Finalmente, las organizaciones civiles internacionales se desenvolvieron de manera muy eficiente especialmente al captar la atención de los medios de comunicación y de la opinión pública mundial (Bartsch y Kohlmorgen, 2007: 17).

En función de los logros obtenidos internacionalmente, el **gobierno de Lula da Silva** introdujo ese mismo año, en 2003, una modificación a la legislación nacional brasileña por la cual se permite la importación de genéricos producidos bajo licencias obligatorias, siempre que la producción doméstica se muestre inviable (Mello e Souza, 2011: 14).

Los cambios en la normativa internacional también repercutieron al interior de Sudáfrica. La inicial política de indiferencia hacia el tema fue progresivamente dejada de lado a partir del **segundo mandato presidencial de Mbeki.** Las constantes críticas internas sumadas a fuertes presiones internacionales y, fundamentalmente, la corroboración de que la situación

[300] Recordemos que efectivamente a partir de la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, se abrió una nueva ronda de negociaciones denominada "Ronda Doha" que es la que se está transitando actualmente.

sanitaria nacional se agravaba propiciaron un cambio en la política nacional. Por consiguiente, en el 2003-2004 se permitió dar inicio a la distribución gratuita de antirretrovirales por parte del sistema de salud público –versiones genéricas fabricadas por firmas locales- y se declaró la emergencia nacional producto de la tuberculosis. Además, se incorporó un programa nacional para la prevención de la transmisión de sida de madre a hijo.

Resulta importante aclarar que las exenciones establecidas, por la enmienda realizada al Acuerdo sobre los ADPIC en 2003, eran **provisionales.** Cabe recordar además que, justamente ese mismo año, los gobiernos de India, Brasil y Sudáfrica decidieron crear la alianza **IBSA**. El surgimiento de esta asociación fue de gran importancia para el tema analizado debido a que los tres países unieron los esfuerzos políticos, que hasta el momento venían desarrollando a título individual, a fin de potenciar las iniciativas tendientes a establecer nuevos patrones en la gobernabilidad mundial en materia de salud.

Las constantes y sucesivas apelaciones realizadas por IBSA en pos de este tema fueron decisivas para la transformación de las decisiones consensuadas en una **enmienda permanente** del Acuerdo sobre los ADPIC, cometido que se logró en el 2005. No obstante, dicha enmienda sólo entrará en vigor cuando dos tercios de los miembros de la OMC la acepten. Además, el Consejo de la OMC prorrogó el plazo de aceptación hasta el 31 de diciembre de 2011[301].

## 5.5 IBSA : una intensificación de las iniciativas internacionales en materia de salud

Como se mencionó en el capítulo anterior, en la primera reunión ministerial, los miembros de IBSA decidieron la creación de un grupo de trabajo en materia de salud. Dicho grupo estableció seis cuestiones de preocupación común: derecho de propiedad intelectual y su impacto en el acceso a medicamentos, medicina tradicional, regulación sanitaria, estudio de epidemias, vacunación, e 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.

[301] Hasta el momento, la enmienda ha sido aprobada por 33 países más la Unión Europea, que representa a otros 27 países (sitio oficial de la OMC, 2011).

Las reuniones que informalmente los tres gobiernos mantenían para una coordinación política en materia de salud se consolidaron con posterioridad a la conformación de IBSA. En este sentido, los ministros de Salud de los tres países se reunieron con anterioridad a la Asamblea Mundial de la Salud (AMS) realizada en Ginebra, en mayo de 2005, con el objeto de coordinar posiciones comunes y para implementar un Plan de Salud de IBSA (Comunicado ministerial, 2005: 7). Este tipo de encuentros por los cuales el grupo coordina posiciones en reuniones previas a las realizadas en el ámbito de la OMS, se han repetido todos los siguientes años.

Durante la **tercera reunión ministerial**, en marzo de 2006, los Ministros de Relaciones Exteriores de IBSA enfatizaron la necesidad de reconocer la importancia de la cuestión del desarrollo en las negociaciones internacionales referidas a la propiedad intelectual. "In this context, they welcomed the launching of a 'Development Agenda in the World Intellectual Property Organization' and reaffirmed their hope that the aforementioned organization incorporates effectively the development dimension in all its bodies" (Comunicado ministerial IBSA, 2006: 4).

Durante el **primer Encuentro Cumbre de IBSA** en 2006, los tres jefes de Estado y de gobierno remarcaron la necesidad de facilitar el acceso a vacunas, medicamentos y tratamientos para la prevención y control de enfermedades infecciosas, destacando que "the flexibilities recognised by the Doha Ministerial Declaration on TRIPS and Public Health, should be fully used to protect public health" (Declaración conjunta Primera Cumbre IBSA, 2006: 2).

Por último, los tres gobiernos identificaron al sida, la malaria y la tuberculosis como tres enfermedades prioritarias, calificándolas como "enfermedades de los pobres", al ser un reflejo paradigmático de la desigualdad y el subdesarrollo mundial. Por consiguiente, se propusieron incrementar la cooperación para la investigación y desarrollo de drogas y vacunas que enfrenten estas dolencias.

En 2007, durante la **cuarta reunión ministerial** del bloque, los cancilleres reafirmaron los principios establecidos por la Declaración de Doha y la salud pública, por la cual "each member has the right to grant compulsory licences and the freedom to determine the grounds upon which such licences are granted" (Comunicado ministerial IBSA, 2007: 4).

Meses más tarde, durante el **segundo Encuentro Cumbre de IBSA,** se buscó potenciar los esfuerzos en materia de propiedad intelectual: "They reaffirmed that intellectual property is not an end in itself, but one of the instruments to encourage innovation for technological, industrial and economic and social development". Además, recibieron con agrado el lanzamiento de la "Agenda para el Desarrollo de la OMPI"[302] junto con la adopción de 45 recomendaciones para la realización de acciones concretas (Declaración conjunta Segunda Cumbre IBSA, 2007: 5).

En el 2007, nuevos episodios vinculados a la política interna de los miembros de IBSA adquirieron relevancia internacional generando impactos en las discusiones globales en materia de salud y propiedad intelectual.

### 5.6 Las licencias obligatorias de Brasil y la demanda judicial contra India

En mayo de 2007, el **gobierno brasileño** emitió su primera licencia obligatoria para medicinas antirretrovirales. Desde la perspectiva de Mello e Souza, la estrategia brasileña -por la cual se amenazaba a las multinacionales farmacéuticas con emitir licencias obligatorias a fin de lograr mejores condiciones de negociación en los precios de los medicamentos- con el tiempo dejó de ser creíble. Frente a la imposibilidad de obtener descuentos satisfactorios, el gobierno brasileño emitió dicha licencia para el antirretroviral efavirenz, patentado por la empresa farmacéutica alemana Merck. En consecuencia, el medicamento comenzó a ser importado de India, procedente de la empresa Aurobindo[303] (Mello e Souza, 2011: 16-17).

Ante esta decisión, los portavoces de Merck declararon que "como la 12º economía más grande del mundo, Brasil tiene una mayor capacidad para pagar medicamentos del HIV que países más pobres o más afectados por la infección". Además, agregaron que "esta expropiación de la propiedad intelectual envía un mensaje escalofriante a las compañías basadas en la investigación sobre lo poco

---

[302] La primera propuesta de creación de un Programa de la OMPI para el Desarrollo fue presentada por Argentina y Brasil en la Asamblea General de 2004 y fue apoyada por otros 13 países en desarrollo. La Agenda para el Desarrollo de la OMPI fue oficialmente adoptada por la Asamblea General de dicho organismo en octubre de 2007. Su principal finalidad es integrar la dimensión de desarrollo en la labor de la Organización (Agenda de la OMPI para el Desarrollo, 2011).

[303] La licencia obligatoria garantizaba a Merck una remuneración de un 1,5% sobre el gasto de la importación de genéricos desde India.

atractivo que resulta realizar investigación arriesgada sobre enfermedades que afectan al mundo en desarrollo, dañando potencialmente a pacientes que podrían requerir nuevas e innovadoras terapias salvadoras" (GTT, 2007).

Al respecto, el ministro de Salud, José Gomes Temporao, alegó que "tras una larga negociación, el laboratorio Merck tan sólo aceptó reducir en un 30% el precio del remedio, propuesta considerada insatisfactoria por el gobierno, que exigía una disminución mínima del 60%". La multinacional alemana cobraba US$ 1,59 por unidad pese a que el mismo laboratorio lo vendía en Tailandia a US$ 0,65 la unidad. Las autoridades del Ministerio de Salud informaron que los tres laboratorios consultados -que fabrican genéricos del efavirenz en India y que están certificados por la OMS-, ofrecieron el remedio a apenas 0,45 centavos por unidad (diario El Mundo, 05/05/2007).

El efavirenz es el remedio más utilizado en el tratamiento contra el sida en Brasil siendo actualmente empleado por el 38% de los seropositivos. La decisión del gobierno convirtió a Brasil en el primer país de América Latina en suspender legalmente la patente de un remedio contra el sida por "interés público", medida que sólo habían tomado, hasta ese momento, Mozambique, Malasia, Indonesia y Tailandia (diario El Mundo, 05/05/2007).

De forma similar a lo ocurrido en los sucesos descriptos con anterioridad mientras que las organizaciones civiles internacionales aplaudieron la medida brasileña remarcando tanto su legalidad como su legitimidad; los países industrializados consideraron que esta disposición era innecesaria y amenazaron con reducir sus inversiones en el país (Mello e Souza, 2011: 17).

Por otra parte, también en el 2007, el gigante farmacéutico suizo Novartis inició una demanda judicial contra el **gobierno indio**. La batalla legal había comenzado en enero de 2006, cuando India rechazó conceder la patente de "gleevec", un medicamento de Novartis utilizado en ciertos casos de leucemia.

La ley de patentes india data de 1970 y es ampliamente conocida debido a que anuló las anteriores patentes sobre productos y sólo permitió patentes de proceso, aunque éstas también de forma limitada. De esta manera, las empresas indias pueden realizar variantes más baratas de una droga, patentada en el extranjero, comercializando el mismo producto en tanto se fabrique con un proceso diferente. La legislación nacional favoreció entonces la creación de una capacidad tecnológica local e hizo que los precios se mantuvieran accesibles.

Asimismo, la industria farmacéutica india se convirtió en una de las más dinámicas del mundo, lo cual se vio reflejado en una creciente presencia de sus productos en los mercados de exportación: “with the export of nearly US$ 5.8 billion in 2008, India share has gone up from 1 % in the global pharmaceutical exports in 2000 to 1.4 % in 2009” (Chaturvedi, 2011: 7).

En el 2004, el gobierno indio aprobó una modificación a su ley de patentes para adecuarse a las exigencias establecidas en el marco de la OMC. Sin embargo, introdujo una salvaguarda clave, invocando la llamada Declaración de Doha, por la cual sólo se reconocen patentes de medicamentos "auténticamente nuevos", es decir, que sean el resultado de investigaciones innovadoras en el campo molecular. Las autoridades se reservan además el derecho de determinar si un medicamento es o no auténticamente nuevo. En el caso de gleevec, el gobierno indio alegó que los compuestos de la medicina sólo eran "nuevas formas de sustancias ya conocidas", por lo cual Novartis no tenía derecho a obtener una patente.

Finalmente, el tribunal indio de Chennai falló en favor del gobierno de India, al reconocer su derecho de producir y difundir medicamentos genéricos para el tratamiento contra el cáncer o para epidemias como el sida, garantizando el acceso a los mismos a millones de personas en países en desarrollo a un costo razonable (Sousa de, 2008: 177).

### 5.7 Nuevas acciones de IBSA: la lucha contra la incautación de medicamentos en tránsito

Respaldando mutuamente las posturas sostenidas a nivel nacional, durante el **tercer Encuentro Cumbre de IBSA** en 2008**,** los líderes de los tres países reiteraron su compromiso de promover “a balanced international intellectual property regime and to make a meaningful contribution to the economic and social progress of developing countries, ensuring access to knowledge and health care” (Declaración conjunta Tercera Cumbre IBSA, 2008: 3).

Finalmente, en el **cuarto Encuentro Cumbre** de abril de 2010, los líderes de IBSA reclamaron por una plena implementación de la Agenda para el Desarrollo de la OMPI, lanzada en 2007, advirtiendo “contra as tentativas de desenvolver novas normas internacionais para aplicação dos direitos de propriedade intelectual fora das instâncias apropriadas da OMC e da OMPI, que

podem dar margem a abusos na proteção de direitos" (Declaración conjunta Cuarta Cumbre IBSA, 2010: 3).

En este caso, la cumbre incluyó además una sesión especial sobre salud en la cual los miembros debatieron, entre otros temas, sobre la necesidad de que Sudáfrica pueda acceder a la segunda generación de medicamentos para el sida, requerimiento que resulta esencial tanto por lo menores niveles de toxicidad de las nuevas medicinas como por la resistencia que van desarrollando los pacientes a los tratamientos anteriores (Lal, 2010: 17).

Con respecto al país africano, a partir del **gobierno de Zuma**, fue posible observar una nueva etapa en materia sanitaria caracterizada por una mayor preocupación estatal en la lucha contra las enfermedades infecciosas. De este modo, se puso en marcha un nuevo plan estratégico 2007-2011 para el sida. En ese marco, en 2009 se anunció un programa para el tratamiento integrado del sida y de la tuberculosis. Además, se amplió la planta de profesionales abocados a los servicios públicos de salud. Por último, el gobierno lanzó un conjunto de medidas para el fortalecimiento de las iniciativas vinculadas a la protección de huérfanos. A raíz de las políticas mencionadas Sudáfrica ha podido disminuir, en los últimos años, el número de infectados con HIV. No obstante, aún persisten grandes desafíos relacionados especialmente a la inmensa cantidad de personas que requieren de acceso a antirretrovirales. Se estima que para el 2012, casi tres millones de sudafricanos necesitarán este tipo de medicamentos. Desde la perspectiva de Hein Marais, "given the lifelong need for treatment, the volume of people requiring ARVs will continue to grow and increasing numbers of them will at some stage need to shift to second-line regimens" (Marais, 2011: 294).

La **incautación de medicamentos genéricos por presunta falsificación** fue otra de las cuestiones más debatidas durante la cuarta cumbre de IBSA. En la declaración conjunta del encuentro, los tres jefes de Estado y de Gobierno expresaron: "uma preocupação renovada com a contínua aplicação de medidas que permitem apreensão de medicamentos genéricos em trânsito para países em desenvolvimento, em violação às regras da OMC e representando uma grave ameaça para o acesso de países em desenvolvimento a medicamentos" (Declaración conjunta Cuarta Cumbre IBSA, 2010: 3).

En efecto, el litigio había comenzado en 2008 cuando las autoridades aduaneras holandesas embargaron, en el Aeropuerto Schiphol de Amsterdam, un

cargamento de 500 kgs de losartán potásico (medicina para la tensión arterial) que el laboratorio indio Dr. Reddy's estaba enviando, por vía aérea, a Brasil. El cargamento, estimado en 55.000 euros, se retuvo durante 36 días bajo la sospecha de que se trataba de una falsificación. La intervención se produjo por petición de la empresa norteamericana Merck Sharp & Dohme, que es la titular de la patente de este medicamento en Holanda. Sin embargo, y en vista de que losartan no está patentado ni en Brasil ni en India, la transacción no podía infringir los derechos de propiedad intelectual en el mercado europeo por tratarse de una mercadería "en tránsito". En consecuencia, el cargamento fue devuelto a su propietario quien, finalmente, decidió despacharlo de vuelta a India (Boletín de salud e informática, 15/03/2009).

El hecho no sólo fue repudiado por los gobiernos de India y Brasil. Otros países como Argentina, Bolivia, Burkina Faso, China, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egipto, Indonesia, Israel, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Venezuela también manifestaron su rechazo a esta medida y su inquietud por la aplicación extraterritorial de los derechos de propiedad intelectual en relación al acceso a medicamentos (Boletín de salud e informática, 15/03/2009).

Conforme se fueron repitiendo este tipo de situaciones, en mayo de 2010, los gobiernos de India y Brasil decidieron denunciar a la Unión Europea ante la OMC por bloquear frecuentemente el transporte de medicamentos genéricos argumentando posibles infracciones a los derechos de patente. El embajador de Brasil ante la OMC, Roberto Azevedo, aseguró que no se trataba de un "hecho aislado", sino "de un patrón que se repite". El embajador indio ante la OMC, Vjal Bhatia, añadió que desde 2008 el gobierno indio tenía registrados "al menos otras 19 retenciones de medicamentos en tránsito". Las autoridades de la Unión Europea, por su parte, argumentaron que sus controles servían para identificar falsificaciones e interceptar medicamentos que puedan ser de mala calidad (BBC Mundo, 12/05/2010).

Acerca de esta misma problemática, Biswajit Dhar y Reji Joseph aseguran que el Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA) -acuerdo plurilateral propuesto por Estados Unidos, Europa y Japón y que actualmente se está negociando con el objeto de combatir la piratería a nivel global- no distingue claramente entre "medicamentos genéricos autorizados" y "medicamentos falsificados". En el marco de lo que se conoce como proceso negociador "TRIPS-

PLUS" esta propuesta podría, bajo el pretexto de la lucha contra la falsificación, conllevar serias implicancias para el comercio internacional de medicamentos genéricos (Dhar y Joseph, 2010: 21-22).

Por otra parte, los miembros de IBSA también han logrado avanzar en los últimos años en materia de **cooperación sectorial.** Cabe remarcar que Brasil se convirtió en uno de los principales destinos de exportación de los productos farmacéuticos indios: "in 1999 India's total export of pharmaceuticals was just USD 7 million but in 2003, it went up to US$ 31 million". Finalmente, para el año 2010, las exportaciones alcanzaron los US$ 800 millones (Chaturvedi, 2011: 7).

Según la investigación realizada por Sachin Chatuverdi, existen actualmente 22 asociaciones empresariales entre India y Brasil en el sector farmacéutico. Las compañías indias comenzaron a arribar a Brasil a partir de 1994. No obstante, "Indian companies neglected Latin America completely and when they started in 1994 with Dr. Reddy's Laboratory, the strategy was not well suited to the Latin American markets". Esto se debe a que la mayoría de las firmas indias no estaban en condiciones de competir con otras farmacéuticas de países desarrollados (Chaturvedi, 2011: 22-26).

Tiempo más tarde en 1997, el vínculo bilateral recibió un nuevo ímpetu cuando el por entonces ministro de Salud brasileño, José Serra, invitó a los fabricantes de genéricos indios a invertir en Brasil a fin de convertir al país en un centro de producción y no sólo en un mero destino de exportación. Por ello, las inversiones indias en el sector farmacéutico en Brasil se incrementaron en 470 millones de dólares en el período 1996-2006, con un marcado aceleramiento a partir del 2003[304] (Chaturvedi, 2011: 26).

Otro de los temas recientemente abordados por IBSA se vincula a la pretención de generar una **industria biofarmacéutica propia** con empresas innovadoras basadas en la investigación y el desarrollo de nuevas medicinas. En este sentido, la Ley de Innovación de 2006 en Brasil buscó acelerar los avances tecnológicos y facilitar las actividades de I+D en el sector privado. Las autoridades gubernamentales aseguran que este esquema no se limita sólo a las

[304] Entre las farmacéuticas indias presentes en Brasil es posible mencionar: Ranbaxy Laboratories, Strides Acrolab, Dr Reddy's Laboratories, Cadila Healthcare, Wockhardt Ltd, Orchid Chemicals & Pharmaceuticals, Torrent Pharma, Glenmark Pharmaceuticals, Unichem Laboratories, Claris Lifesciences, Intas Pharma. Muchas de estas empresas poseen socios locales (Chaturvedi, 2011: 24-25).

compañías de propiedad brasileña puesto que "the idea for this programme was to build on pharmaceutical production chain for developing health industrial complexes" (Chaturvedi, 2011: 7).

Desde esta misma perspectiva, en 2007 se creó el Indo-Brazil Science Council (IBSC)[305] con el objetivo de promover proyectos de I+D conjuntos, así como la formación de centros de investigación y uniones empresariales entre los dos países (Chaturvedi, 2011: 14). Actualmente, cada estado contribuye con un millón de dólares para estudios conjuntos, los cuales se han concentrado en ciertas enfermedades consideradas prioritarias tales como sida, malaria, tuberculosis, leishmaniasis, lepra y cólera.

Es importante tener en cuenta que el discurso de cooperación Sur-Sur, adoptado por el gobierno indio en los últimos años, se ha traducido fuertemente en una cooperación científico-tecnológica que se canaliza a través de un programa formulado por el Ministerio de Asuntos Exteriores llamado Indian Technical Cooperation Programme (ITEC). Como parte de este programa, "indian experts have travelled to other countries to provide training in various technical areas such as telecommunication, transportation, medicine and public health" (Chaturvedi, 2011: 12).

Al analizar el sector biotecnológico aplicado a la salud de India se observa que, en lo referente a la realización de investigaciones académicas conjuntas, Brasil constituye el tercer colaborador más importante de este país. En cuanto a las investigaciones efectuadas en el marco de asociaciones interempresariales, tanto Sudáfrica como Brasil ocupan posiciones de gran relevancia, ubicándose en segundo y tercer lugar respectivamente, sólo por detrás de China (Chaturvedi, 2011: 11-12).

Los incipientes vínculos indo-brasileños descriptos abarcan varias áreas de alta tecnología. Brasil, por ejemplo, se ha convertido en un importante centro de transplantes de órganos para lo cual requiere de inmunosupresores que están siendo suministrados por compañías de India. Asimismo, las investigaciones oncológicas, especialmente aquellas dedicadas a la leucemia, aparecen como áreas de interés para ambos países (Chaturvedi, 2011: 26).

---

[305] El proyecto es coordinado, desde el lado indio por el Department of Science and Technology, y en Brasil por el Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Si bien hasta el momento las iniciativas bilaterales se han focalizado en la producción de genéricos, ya sea por medio de la importación desde India o por la instalación de sus firmas en suelo brasileño, una siguiente fase debería incluir mayores niveles de colaboración en I+D. En principio, las actividades indias parecen superar ampliamente a las brasileñas. No obstante, la presencia de Brasil en este sector ha crecido de forma considerable, teniendo en cuenta que 9 de los 19 antirretrovirales ofrecidos actualmente por el Programa Nacional de Sida de Brasil son producidos localmente. Resulta factible pensar entonces en una complementación de esfuerzos, entre los dos gobiernos, en tareas de ingeniería inversa y de descubrimiento de nuevas drogas considerando, además, la rica biodiversidad que poseen ambos países.

Consecuentemente se observa que a lo largo de los siete años transcurridos, desde el momento de la creación de IBSA, los tres gobiernos no cesaron de promover y respaldar todas aquellas acciones que, al momento de negociar en ámbitos multilaterales, reconocieran la cuestión del grado de desarrollo econonómico y por tanto, las situaciones de emergencia sanitaria nacional. Gracias a los esfuerzos realizados, ya sea de forma individual o conjunta, los gobiernos de India, Brasil y Sudáfrica fueron actores claves para la reformulación de ciertas bases de la normativa mundial en materia de salud.

### 5.8 Patentes farmacéuticas: una estrategia de quodlíbet homofónica

La evolución del proceso negociador desarrollado por IBSA, en relación a las patentes farmacéuticas, conllevó una lógica de permanente interacción de variables domésticas e internacionales que fueron influyéndose unas con otras. Es decir, decisiones tomadas en los ámbitos internos dieron el puntapié para el desarrollo de ciertas acciones en los ámbitos globales y, al mismo tiempo, los avances logrados en la esfera mundial impactaron y modificaron una serie de comportamientos internos.

El análisis de la presente temática permitió comprobar que los tres estados miembros de IBSA venían desarrollando acciones individuales en pos de una modificación de la legislación internacional en materia de derechos de propiedad intelectual vinculados a la salud. Por consiguiente, la conformación de IBSA propició el desarrollo de una estrategia de quodlíbet por la cual las “melodías” que venían ejecutando cada uno de sus miembros se aunaron componiendo una

"armonía en bloque" e, incluso por momentos, "una armonía al unísono" que permitiría calificar a la estrategia conjunta como un **quodlíbet homofónico**[306]. Sin dudas, la crítica situación sanitaria existente en estos tres países actuó como principal motivación para la puesta en marcha de esta posición unívoca, a fin de obtener una normativa internacional sobre patentes farmacéuticas que tomase en consideración las situaciones particulares de los países en desarrollo.

La voluntad política de los gobiernos de India y Brasil fue, en este sentido, muy nítida. Desde la perspectiva de Maj-Lis Follér, el desempeño internacional de **Brasil** en materia de salud es parte integrante de su actual modelo de política exterior. El gobierno brasileño "have taken an active role at the global level, by becoming one of the most outspoken 'emerging countries'concerning issues on AIDS (Foller, 2008: 4). Del mismo modo, Wogart y Calcagnotto sostienen que la política desarrollada por Brasil en materia de salud permite explicar su rol de precursor entre los países en desarrollo y su rol de Estado aliado de las organizaciones civiles internacionales. La elección de Paulo Teixeira, (director del programa brasileño contra el sida) como director del Departamento de HIV/sida de la OMS, en 2003, ejemplifica la creciente influencia de Brasil en la gobernabilidad mundial en materia de salud (Wogart, Calcagnotto et al, 2008: 25).

El **gobierno indio** también desarrolló una activa presencia tanto en los foros multilaterales relativos a derechos de propiedad intelectual y salud pública como en sus políticas nacionales para la generación de una significativa industria farmacéutica: "India has been strengthening its capacity in health biotech and has started to share it with other developing countries. These are welcome developments and reflect the powerful potential of South-South learning in the health biotech field" (Chaturvedi, 2011: 33).

En el caso **sudafricano**, las reticencias manifestadas por el gobierno en su política sanitaria nacional, podrían contrariar la hipótesis aquí planteada. No obstante, la combinación de "silencios" por parte de las autoridades estatales con los "sonidos" fuertemente emitidos por las organizaciones civiles sudafricanas, pudieron finalmente armonizar conformando una melodía que terminó sumándose, a partir del 2003, al quodlíbet de IBSA.

---

[306] En un quodlíbet homofónico el mismo fragmento de texto es compartido, en algunas secuencias, por todas las voces que lo ejecutan simultáneamente.

El **ritmo** de la estrategia, esto es, la regularidad de las acciones a lo largo del tiempo puede definirse como sostenido, puesto que el mismo se mantuvo y se mantiene de modo constante. En otros términos, el camino transitado no ha sido fácil pero la cuestión sanitaria no es considerada un tema cerrado para IBSA. Por el contrario, persiste un alto interés por parte de los tres gobiernos en intercambiar conocimientos y recursos en la lucha contra enfermedades infecciosas así como también la pretensión de crear una industria farmacéutica propia. En este proceso, cada uno cuenta con experiencias distintas. Tomando el caso del sida, a modo de ejemplo, "mientras que Brasil ha adoptado una política eficiente en la prevención y el tratamiento de este mal, India ha desarrollado una potente industria de medicamentos genéricos, pero hasta ahora ha fallado en elaborar una estrategia amplia y coherente para combatir la epidemia. Sudáfrica a su vez, donde el HIV/sida es un asunto de seguridad nacional, tiene un gran interés en importar medicamentos genéricos y aprender del éxito brasileño (Sousa de, 2008: 171).

En cuanto a la **intensidad** de la estrategia, sin dudas, IBSA propició una ampliación de la onda sonora potenciando los esfuerzos individuales y convirtiéndose en un grupo crucial para el éxito que significó las modificaciones realizadas en la normativa de la OMC, particularmente las enmiendas al Acuerdo sobre los ADPIC. En este sentido, los estados miembros de IBSA buscaron que el derecho de propiedad intelectual fuese considerado sobre la base de un criterio tanto económico como social de modo tal que los países menos desarrollados no deban cumplirlo de forma tan estricta como los países industrializados. Es decir, que las naciones en estado de emergencia sanitaria cuenten con la posibilidad de no tener en cuenta las patentes y producir, comprar y distribuir los medicamentos genéricos necesarios para contrarrestar las epidemias.

Tal como la coalición sostiene desde el punto de vista discursivo, las iniciativas del bloque favorecieron al conjunto de los países del Sur. Partiendo de preocupaciones e intereses estrechamente vinculados al interés nacional de cada una de estas naciones, lograron que el resultado obtenido no sólo beneficie a sus propias poblaciones sino también al resto de los países del Sur. Por consiguiente, todos los estados tienen actualmente la posibilidad de conseguir licencias obligatorias para la producción de medicamentos genéricos para el mercado interno así como también la posibilidad de exportarlos o importarlos a bajo costo a otros países que sufran crisis humanitarias.

El caso de Brasil resulta paradigmático teniendo en cuenta que "delegates from different countries were asking brazilian delegates for guidelines of know-how. Brazil constitutes today part of a global strategy, to act beyond the national borders and support countries with fragile health infrastructure. This takes place through partnership with other countries in the Global South and through South-South networks" (Foller, 2008: 9).

En función de los datos mencionados podría estimarse que el accionar de IBSA con respecto a este tema ha tenido un impacto positivo, es decir, ha repercutido favorablemente sobre el conjunto de sus respectivas poblaciones nacionales en la medida en que las mismas están pudiendo acceder a medicamentos esenciales y a un bajo costo.

Sin embargo, el notorio desarrollo de la industria farmacéutica en Brasil, y fundamentalmente en India, genera nuevos desafíos frente al hecho de que estas compañías del Sur comienzan gradualmente a formar parte del exclusivo conglomerado internacional de multifarmacéuticas. En palabras de Pankaj Prasoon, "indian pharmaceutical firms could not prosper forever by copying patented foreign inventions and sellig them to India and the rest of the poor world" (Prasoon, 2005: 156). Por consiguiente, algunas de las compañías más importantes de India aspiran a extender sus tradicionales operaciones de "reinvención de drogas" al rico mercado interno de los estados tradicionalmente generadores de nuevos medicamentos. A modo de ejemplo, Cheminor, que es la sección de Dr Reddy's Group especializada en la venta de genéricos para los países industrializados, formó una serie de alianzas con compañías norteamericanas.

Además, las farmacéuticas indias pretenden transformarse "from copycats to innovators", esto es, de simples imitadores de medicinas ya existentes a generadores de nuevas drogas. En este sentido, "Ranbaxy wants to enter the major leagues as a generic company as well as inventor of patented drugs. To do that, it needs a drugs portfolio big enough to attract the wholesalers and health management groups that buy much of America's generic supply (Prasoon, 2005: 158).

Estos dos ejemplos constituyen tan sólo una muestra de la forma en la que están actuando o de la que podrían empezar a actuar varias empresas farmacéuticas del Sur. La situación señalada debería ser un llamado de atención

para las autoridades gubernamentales de IBSA, frente al riesgo de que el mencionado acercamiento de intereses económicos termine convirtiéndose en una nueva amenaza para el suministro de medicamentos accesibles para sus respectivas poblaciones. Frente a ello, los desarrollos estatales en la materia, tanto en el campo de la I+D como en la fabricación de medicinas, pueden constituir importantes reaseguros.

En cuanto a los ámbitos de negociación multilateral, la temática trabajada demuestra, una vez más, la actual superposición de esferas de negociación mundial. En este sentido, la cuestión de las patentes farmacéuticas implica un accionar coordinado en, por lo menos, tres ámbitos de discusión internacional: la OMS, la OMPI y la OMC. La importancia y actualidad de la temática requiere, en consecuencia, una actitud activa y vigilante por parte de IBSA en los distintos foros multilaterales, especialmente en el marco del actual proceso de negociación TRIPS PLUS, a fin de garantizar que el acceso a la salud pueda ser realmente un bien y un derecho al alcance de toda la población mundial.

# Capítulo 6

## Área energía: Biocombustibles

Los biocombustibles constituyen la segunda de las tres temáticas seleccionadas para el análisis de las estrategias de política exterior desarrolladas por los países miembros de IBSA. La actual economía mundial depende en gran medida de la energía derivada de los combustibles fósiles, principalmente petróleo, carbón y, en orden creciente, gas natural. Se calcula que, hasta la fecha, se han consumido 970.000 millones de barriles de petróleo y que quedan por extraer alrededor de 1,4 billones de barriles, lo que al ritmo de producción actual ocurrirá en menos de 30 años. (UNCTAD, 2006:5)

El consumo energético se ha concentrado históricamente en las áreas industrializadas de países desarrollados, pero la irrupción en el sistema económico internacional de nuevas potencias industriales como China e India, hace que las predicciones de consumo asciendan significativamente. Las previsiones apuntan a que el consumo mundial aumentará en un 30% para el año 2020, siendo los países en desarrollo los principales responsables de esta suba. Se estima que China e India serán los encargados del 55% del incremento (López Ponce, 2008: 10).

Cabe mencionar que si bien en la combinación de combustibles que utilizan los países desarrollados el petróleo sigue ocupando una posición predominante, el consumo de este recurso ha disminuido, desde 1973, en todos los sectores excepto en el del transporte. Un importante problema adicional es el de la capacidad de producción de petróleo, que probablemente alcanzará su punto máximo en los próximos 5 a 15 años antes de empezar a disminuir (UNCTAD, 2006: 5).

Frente a este panorama, la búsqueda de alternativas energéticas a los combustibles fósiles se ha convertido en una prioridad para muchos países. Dentro de la amplia oferta de energías renovables, los biocombustibles constituyen una de las principales apuestas mundiales. Es importante señalar que los combustibles fósiles seguirán teniendo en el futuro cercano una posición preponderante y representarán más del 80% del aumento previsto de la demanda de energía primaria hasta el 2030. El petróleo seguirá siendo la principal fuente de combustible y la mayor parte de la demanda será satisfecha por los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), especialmente por

los de Oriente Medio. El sector de las energías renovables, por su parte, registrará un rápido crecimiento, pero a partir de una base muy reducida, por lo que los biocombustibles no podrán sustituir completamente a los combustibles fósiles como principal fuente de energía[307] (UNCTAD, 2006: 5).

No obstante, el pronunciado aumento del precio de los productos del petróleo, las perspectivas de agotamiento de los combustibles fósiles, las crecientes preocupaciones ambientales, en particular las relacionadas con las emisiones de gases de efecto invernadero (GEIs) y consideraciones de salud y de seguridad, hacen imperativa la búsqueda de nuevas fuentes de energía. Frente a ello, los biocombustibles aparecieron como una alternativa prometedora. (UNCTAD, 2006: 1).

En este marco el presente capítulo analiza, en primer lugar, las políticas nacionales desarrolladas por los gobiernos de India, Brasil y Sudáfrica. En segundo lugar, se examinan las iniciativas promovidas por estos tres estados así como la evolución de las negociaciones realizadas en diversas instancias multilaterales -en las cuales ha sido tratada la cuestión energética- a fin de precisar las estrategias de política exterior desarrolladas por esta trilateral.

## 6.1 Panorama mundial de los biocombustibles. Algunas precisiones conceptuales.

Los biocombustibles contituyen una temática compleja pues implican una intrincada relación entre variadas cuestiones referidas a la energía, la seguridad alimentaria, el desarrollo rural y el cambio climático (Smith, 2010: 2). Con el objeto de analizar las políticas desplegadas por los miembros de IBSA resulta necesario, primeramente, realizar algunas precisiones conceptuales que permitan una mejor comprensión de la temática planteada.

En este sentido, se entiende por **biocombustible** cualquier tipo de combustible obtenido a partir de biomasa[308]. Los biocombustibles líquidos son en

---

[307] A modo de jemplo, ciertos cálculos indican que la totalidad de la vegetación de Estados Unidos sólo contiene una tercera parte de la energía consumida por dicho país en un año (Pimentel, 2004 en Smith, 2010: 4).

[308] El concepto de biomasa abarca toda la materia orgánica disponible en forma renovable, como residuos forestales y de aserradero, cosechas y residuos agrícolas, madera y residuos de madera, desechos animales, residuos de actividades ganaderas, plantas acuáticas, árboles y plantas de crecimiento rápido, y el componente orgánico de los desechos municipales y residuos industriales adecuados (UNCTAD, 2006: 7).

la actualidad los que revisten mayor importancia puesto que son sustitutivos de parte de los hidrocarburos en la industria y en el transporte. Los dos biocombustibles líquidos de uso más extendido son el bioetanol y el biodiésel.

El **bioetanol** es un alcohol producido por la fermentación biológica de granos ricos en azúcares o almidón, como pueden ser el maíz, el sorgo, la caña de azúcar o la remolacha. Puede utilizarse directamente en automóviles diseñados para funcionar con etanol puro o mezclado con gasolina para producir "gasohol", también llamado "carburol". El etanol se utiliza asimismo como disolvente en aplicaciones industriales y, su uso más antiguo y tradicional, es el de la elaboración de bebidas alcohólicas.

El **biodiésel** es un combustible sintético similar al diésel. Se obtiene a partir de aceites de plantas como la colza, el girasol, la jatrofa y la soja, aunque también se pueden emplear aceites de fritura usados o grasas animales. Puede emplearse puro en algunos motores (los especiales modificados para ello e incluso en algunos de los últimos modelos comerciales) o como aditivo al gasóleo de origen fósil. El biodiésel es biodegradable, no tóxico y no libera compuestos sulfurosos (López Ponce, 2008: 7).

Aunque existen estimaciones muy diversas, en la mayoría de los estudios se llega a la conclusión de que tanto el bioetanol como el biodiésel, conocidos como biocombustibles de "*primera generación*", permiten obtener importantes reducciones de las emisiones de GEIs en comparación con la gasolina y el diésel. Sin embargo, su contribución a la demanda energética global se encuentra limitada por la disponibilidad de tierras aptas para el cultivo y por el relativamente alto costo y baja eficiencia de la mayoría de las tecnologías de conversión (Smith, 2010: 19).

Una "*segunda generación*" de biocombustibles se basa en la conversión bioquímica y termoquímica de una variedad de recursos no comestibles como hierbas perennes (switchgrass[309]) o árboles como el álamo o el sauce. Este tipo de biocombustibles resolverían, en principio, la problemática energía vs alimentos. No obstante, los altos costos de dicha tecnología contituyen actualmente el principal obstáculo. Por último, una "*tercera generación*" de biocombustibles es

[309] Según un estudio del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) el switchgrass es conocido en español como pasto varilla. Es un pasto forrajero natural en las praderas de Estados Unidos.

aquélla generada a partir de algas, las cuales tienen un rendimiento energético, por unidad, hasta treinta veces más alto que los biocombustibles basados en granos. Los cultivos acuáticos solucionarían, además, el problema de la disponibilidad de tierras. Pese a esto, nuevamente, el elevado costo de esta tecnología constituye un condicionante ineludible (Smith, 2010: 21).

El reciente auge mundial de los biocombustibles puede ser explicado, entre otros factores, como una consecuencia del precipitado aumento del precio internacional del petróleo a partir del año 2004. La guerra en Irak desde 2003 junto a las complejas relaciones de Estados Unidos y Europa con Medio Oriente, Rusia y Venezuela, principales proveedores mundiales de petróleo, contribuyen a explicar lo que muchos analistas denominan la "tercera crisis petrolera". Efectivamente, en el período 1983-2003, el costo del petróleo crudo se había mantenido relativamente constante entre US$10 y US$30 por barril. Sin embargo, desde 2004 dicho precio aumentó rápidamente llegando a alcanzar los US$100 por barril. Frente a esta situación, el gobierno norteamericano comenzó a promover la contrucción de plantas de bioetanol por lo cual, en tan sólo tres años, esta producción se duplicó. Una de las consecuencias no deseadas de este proceso fue el drámatico incremento del precio del maíz, lo cual dio origen al actual debate mundial de alimentos vs. combustibles (Smith, 2010: 26).

Con respecto a la producción de biocombustibles, Estados Unidos y Brasil son los países con mayor peso en el sector siendo responsables, conjuntamente, de casi el 90% del etanol mundial (López Ponce, 2008: 14). La diferencia radica en que, en Estados Unidos, el etanol se produce a partir del maíz mientras que en Brasil se obtiene de la caña de azúcar. El biocombustible obtenido por el país del Norte implica un mayor consumo de combustibles fósiles en el proceso de producción. En consecuencia, "brazilian bioetanol production can achieve greenhouse gas reductions of around 90% compared to reductions of around 20% for US-grown corn bioetanol" (Smith, 2010: 23). Además, el saldo energético del etanol producido por Estados Unidos es inferior al obtenido por Brasil: "Crops such as maize have energy balances of between 1:1.1 and 1:1.7, which means that

they only produce about 10-70% more energy than it takes to produce them. However, sugar cane has as a good energy balance at 1:8"[310] (Sugrue, 2007: 32).

En cuanto a Europa, es el mayor productor mundial de biodiésel, con una cuota de aproximadamente el 75% de la producción mundial, concentrándose la mayor parte de ésta en Alemania (50%), seguido por Francia, España y Reino Unido. Sin embargo, el escaso terreno cultivable, en comparación con Brasil, Estados Unidos o India, limita el suministro de materias primas y, por ende, su producción.

En África, la combinación de extensas tierras y mano de obra barata fue considerada positivamente para introducir un sector nuevo y con incipientes oportunidades de negocio. De este modo, países como Tanzania, Ghana o Mozambique se involucraron en programas de desarrollo de esta fuente energética alternativa. En Asia, finalmente, se destacan los casos de Tailandia e Indonesia.

## 6.2 Las políticas de India, Brasil y Sudáfrica en relación a los biocombustibles.

Tanto India, Brasil como Sudáfrica han desarrollado políticas de promoción de los biocombustibles. Brasil fue un actor pionero en este campo a nivel mundial concentrándose mayoritariamente en la producción de etanol a partir de caña de azúcar. India, en cambio, se focalizó en la elaboración de biodiésel a partir de jatrofa[311]. Sudáfrica, por su parte, fue el último en ingresar en este sector manifestando una gran cautela por sus posibles efectos no deseados.

### 6.2.1 India: un gran consumidor energético

India es actualmente el quinto mayor consumidor de energía en el mundo. Teniendo en cuenta el incesante aumento de su demanda, Naciones Unidas estima que para el año 2030 pasará a ocupar el tercer lugar detrás de Estados Unidos y China. La estructura del mercado energético indio está basada en recursos fósiles,

---

[310] El balance energético es la relación entre la energía necesaria para producir el biocombustible y el potencial de energía que posee el propio grano. En este sentido, una relación de 1:1 significa que no se obtiene nada de energía extra. A partir de una relación 1:3 se considera un buen balance energético (Sugrue, 2007: 32).

[311] La jatrofa es una planta de fácil crecimiento en terrenos en condiciones de aridez extrema sin necesidad de riego.

fundamentalmente carbón y petróleo. El país cuenta con grandes reservas de carbón pero en el caso del petróleo la mayoría de la demanda se obtiene de la importación puesto que sólo el 25% del crudo que consume es de producción nacional (López Ponce, 2008: 19-20). Esta dependencia de la cotización internacional del petróleo limita sus posibilidades de crecimiento económico. Por lo tanto, la necesidad de buscar fuentes alternativas constituye una razón de seguridad energética.

Como se explicó anteriormente, el transporte es el sector que emplea petróleo de manera más extensiva (80%), por lo que la búsqueda de combustibles líquidos aparece como una necesidad esencial. Si bien el transporte indio aún no está plenamente desarrollado se espera un significativo crecimiento. Actualmente, India posee ocho automóviles por cada mil habitantes, cifra que comparada con los aproximadamente 500 de la Unión Europea o los casi 800 de Estados Unidos, da una idea del futuro aumento que sufrirá la demanda mundial de petróleo (López Ponce, 2008: 22).

En India existe una creciente expectativa en relación a los biocombustibles. Para el gobierno, las grandes ventajas que supone el desarrollo de esta tecnología no sólo se refieren a la reducción de emisiones contaminantes y a la disminución de la dependencia de las importaciones de petróleo, sino que también enfatizan las posibilidades que los biocombustibles brindan para la creación de empleo y para el desarrollo de las zonas rurales. Esta última consideración toma relevancia teniendo en cuenta la situación socioeconómica del país. En relación al empleo, los índices de crecimiento demográfico de la India inciden significativamente sobre los niveles de ocupación laboral. En este sentido, "el sistema debería producir 10 millones de nuevos puestos de trabajo al año" (D'Orazi, 2003: 331). En cuanto al desarrollo de las zonas rurales, es importante señalar que "siete de cada diez indios viven en el campo que es, además, el lugar donde la pobreza se encuentra más extendida y las injusticias de casta son más profundas (D'Orazi, 2003: 119).

Frente a esta situación, India se muestra cada vez más interesada en el desarrollo de biocombustibles. Actualmente, es el cuarto productor mundial de etanol, detrás de Brasil, Estados Unidos y China. En el 2006, el país produjo 1.900 millones de litros aunque, cabe aclarar, la mayor parte del mismo no se utiliza como biocombustible. En efecto, más del 80% de la producción de etanol

es empleado por las industrias alimentarias (para la elaboración de bebidas) y químicas. (López Ponce, 2008: 34).

El gobierno indio comenzó a efectuar pruebas y programas experimentales con biocombustibles a partir de la crisis del petróleo de 1973. Sin embargo fue recién en el 2002 cuando el desarrollo de esta fuente energética recibió respaldo oficial a través del lanzamiento del Ethanol Blending Program (EBP) y de los estudios sobre biocombustibles realizados por la Planning Commission, organismo encargado de la gestión de los recursos nacionales.

Teniendo en cuenta la importancia de la industria de la caña de azúcar en India, los primeros pasos para el desarrollo de biocombustibles surgieron a partir de la promoción del bioetanol. El **Ethanol Blending Program (EBP)** era un plan que buscaba la implantación progresiva del etanol, mediante su mezcla con la gasolina convencional y constaba de dos etapas. La primera, imponía la mezcla de 5% de etanol en nueve estados. En una segunda fase, esta normativa se extendía al resto del país con un progresivo incremento del porcentaje de mezcla hasta llegar al 10%. No obstante, desde su comienzo, surgieron varios problemas principalmente por la falta de un marco legal y fiscal que evitara la competencia directa por el etanol entre las industrias químicas, alimentarias y petroleras. En consecuencia, la ejecución de las medidas se demoró y se pospuso convirtiéndolas en una iniciativa fallida. Finalmente, el plan fue reformulado en octubre de 2004 y a partir de 2006 logró ser implementado en diez estados.

Los estudios realizados por la **Planning Commission** fueron concluidos en 2003. Entre sus recomendaciones se destacó la participación de cinco ministerios en el desarrollo de los biocombustibles en India: Energía Renovable, Agricultura, Finanzas, Petróleo y Recursos Naturales y Desarrollo Rural, siendo este último, el organismo encargado de coordinar la labor del resto de los ministerios. Asimismo, se promovió la importancia de desarrollar una nueva línea de biodiésel a partir de aceites no comestibles los cuales puediesen, además, ser producidos en tierras no aptas para la siembra evitando el desplazamiento de cultivos alimenticios (López Ponce, 2008: 25-26).

En un país donde se estima que el 27,5 % de su población vive bajo el umbral de la pobreza, el desvío de recursos alimentarios para la producción de combustibles no es considerado una opción. Por consiguiente y -a diferencia de países como Estados Unidos o Brasil los cuales emplean cereales y aceites

comestibles para la producción de biocombustibles- en India esta industria está basada en recursos no comestibles como las melazas[312] de caña de azúcar (para el etanol) y el aceite de jatrofa (para el biodiésel).

Es importante remarcar que el gobierno indio adoptó una política altamente intervencionista, tomando la iniciativa en todas las fases del proceso de producción de biodiésel: desde la selección de las variedades de jatrofa de mejor rendimiento pasando por la identificación de los terrenos más apropiados hasta las cuestiones referidas al transporte, almacenamiento y distribución a los minoristas. Tanto el precio de las semillas como del biodiésel son controlados y acompañados por políticas impositivas y de subsidios que buscan generar los incentivos apropiados para todos los sectores involucrados en la cadena de valor (Smith, 2010: 27).

Como ocurre con otras cuestiones, la distribución de competencias entre el gobierno central y los gobiernos estatales no ha sido clara. Desde la perspectiva de López Ponce, "en teoría, el desarrollo de los biocombustibles se pretende planificar desde el gobierno central, pero la demora que está sufriendo la normativa sobre biocombustibles planificada desde Delhi ha hecho que muchos estados hayan optado por crear organismos estatales para el desarrollo de biocombustibles" (López Ponce, 2008: 24).

La disponibilidad de tierras constituye uno de los puntos más críticos para la producción de biocombustibles.En teoría, India posee amplias extensiones de tierras marginales o baldías que podrían destinarse al cultivo de jatrofa y, de este modo, satisfacer las necesidades energéticas del país. La realidad es que muchas de las zonas clasificadas como "marginales" son actualmente utilizadas para pastoreo o para economías de subsistencia habiendo sido informalmente ocupadas por los sectores más desfavorecidos del país. Por consiguiente, se presenta un potencial conflicto respecto a cuál sería el uso más apropiado para estas tierras. Pese a esto, es importante tener en cuenta que, a diferencia del etanol basado en caña de azúcar que requiere grandes economías de escala, la producción de biodiésel se asienta en pequeñas y medianas empresas. De esta forma, la posibilidad de instaurar un sistema descentralizado de producción de jatrofa a lo

[312] La melaza es un líquido viscoso que queda como residuo de la fabricación del azúcar de caña de remolacha.

largo del país podría limitar las presiones sobre las producciones agrícolas ya existentes convirtiéndose, además, en un tipo de actividad beneficiosa para pequeños productores (Smith, 2010: 29-30).

### 6.2.2 La experiencia brasileña: un país pionero

En Brasil, la utilización del **etanol** se remonta al 20 de febrero de 1931 cuando, mediante un decreto nacional, el combustible producido a partir de la caña de azúcar pasó a ser oficialmente adicionado a la gasolina que en aquel momento se importaba. A pesar de esta iniciativa, fue recién en 1975 cuando el gobierno creó las condiciones necesarias para el desarrollo de este biocombustible a través del lanzamiento del Programa Nacional del Alcohol o "Proalcool".

Desde la perspectiva del embajador brasileño Antônio José Ferreira Simões[313], es posible hablar de cuatro momentos en la producción y uso del etanol a gran escala en Brasil (Ferreira Simoes, 2008:18-21). El primer período se extiende *desde 1975 hasta 1979*, durante el cual el gobierno brasileño debió afrontar la primera crisis petrolera de 1973. Esta situación, sumada a la caída de los precios del azúcar en el mercado internacional, decidió al gobierno a tomar medidas de incentivos a fin de aumentar la producción de etanol para su utilización como combustible mezclado con gasolina. De esta manera, se persiguió un doble objetivo: combatir la depreciación del sector azucarero y disminuir la dependencia de los combustibles fósiles.

Durante la segunda fase, que comprende *desde 1979 hasta 1989*, se produjo el apogeo del etanol como combustible alternativo. El gobierno brasileño estableció una serie de incentivos públicos fiscales y financieros que abarcó desde los productores de etanol hasta los consumidores finales. El inicio de este período fue marcado por el segundo shock petrolero de 1979, cuando los precios de este recurso nuevamente se multiplicaron en el mercado mundial. Se estima que entre 1975 y 1989, el gobierno brasileño invirtió US$ 5.000 millones en este programa energético y, al mismo tiempo, evitó importaciones de petróleo por un valor de aproximadamente US$ 52.000 millones (Smith, 2010: 22). El final de esta etapa, a fines de la década del ochenta, se debió a la falta de etanol en los puestos de venta

[313] Diplomático, Director del Departamento de Energía del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

de combustibles, episodio que afectó seriamente tanto la confianza de los consumidores como la venta de aquellos automóviles que funcionaban con alcohol perjudicando a la incipiente industria.

La tercera fase, *desde 1989 hasta 2000*, se caracterizó por la desestructuración del conjunto de incentivos económicos gubernamentales que se habían otorgado anteriormente. En 1990, se cerró el Instituto del Azúcar y del Alcohol (IAA), que había regulado el mercado brasileño sucro-alcoholero durante casi sesenta años. Estas medidas deben ser entendidas teniendo en cuenta un contexto internacional caracterizado por la reducción de los precios del barril de petróleo en el mercado mundial. En consecuencia, el empleo del alcohol hidratado como combustible cayó en desuso.

La cuarta fase que señala Ferreira Simões, *desde el año 2000 hasta la actualidad*, comenzó con la revitalización del etanol como combustible e implicó el establecimiento de medidas tales como la liberalización de los precios de los productos sectoriales (2002), y la introducción de los vehículos *flex-fuel*[314] (2003). El retorno a este tipo de disposiciones se explica, como se dijo anteriormente, por la posibilidad de aumentar las exportaciones de etanol y por la existencia desde 2004 de precios elevados del petróleo en el mercado mundial, a corto y mediano plazo.

En la actualidad, casi la mitad de la cosecha anual de caña de azúcar de Brasil se dedica a la producción de etanol. La elaboración de este producto agrícola aumentó desde alrededor de 50 millones de toneladas en 1970 hasta más de 425 millones de toneladas en 2006-2007 (Abramovay, 2008: 26). Las exportaciones brasileñas rondan actualmente los 2.500 millones de litros. Además, cuatro millones de automóviles funcionan en Brasil con etanol hidratado puro (es decir, etanol que contiene un 5% de agua, como máximo) y otros 1,8 millones de automóviles cuentan con motores flex-fuel (UNCTAD, 2006: 16).

---

[314] Los automóviles flex-fuel son vehículos que utilizan dos tipos de combustible, como gasolina y etanol o gasolina y gas natural. La tecnología para automóviles flex-fuel de gasolina y etanol fue creada por la Ford Motor Company en el decenio de 1980. Estos vehículos funcionan con gasolina, etanol o cualquier combinación de ambas, utilizando un solo depósito, un solo sistema de alimentación y un solo motor, sustancialmente diferentes de los tradicionales. En 1994, la filial brasileña del Robert Bosch Group inició la puesta a punto en Brasil del motor flex-fuel. Cabe aclarar que dicho motor se desarrolló en Brasil partiendo del motor de alcohol, por lo que el resultado fue considerablemente diferente del motor desarrollado en Estados Unidos (UNCTAD, 2006: 16)

Como se mencionó en el apartado anterior, los costos de producción de etanol en Brasil son entre un 40 y un 50% más bajos que en Estados Unidos. Esta disminución se logró como consecuencia de incrementos sustanciales en los rendimientos agrícolas, la introducción de técnicas avanzadas y el aumento de la demanda. En la actualidad, no existen en Brasil subvenciones directas a la producción de etanol, aunque hay diferencias de trato fiscal, más o menos pronunciadas según los estados, entre el etanol y la gasolina. El estado de São Paulo es el mayor productor de etanol del país (58%), seguido por los estados de Paraná, Minas Gerais, Alagoas y Pernambuco (Masiero y Lópes, 2008: 62).

En suma, la fabricación de biocombustibles en Brasil es considerada un modelo exitoso tanto en términos de eficiencia económica como energética. Dicha eficiencia, sin embargo, no ha impedido la presencia de una serie de críticas. Algunas fuentes de preocupación se vinculan al hecho de que la creciente demanda energética interna sumada al potencial de las exportaciones conlleve una excesiva expansión de la producción de caña de azúcar y un vertiginoso cambio en el uso de la tierra que amenace la producción de otros cultivos. En relación a este tema, Marcos Jank afirma que "é errado temer a monocultura de cana de açúcar. Dados censitários mostram justamente o contrário: uma diversificação do uso da terra graças ao incremento tecnológico nos últimos sessenta anos". El autor norteamericano asegura que Brasil podría cubrir toda la demanda de etanol de Estados Unidos y de la Unión Europea de todo un año utilizando solamente el 6,5% de su área agrícola o el 11% del área dedicada al pastoreo (Jank, 2007 en Masiero y López, 2008: 70). Las investigaciones realizadas demuestran que "nunca houve na história da agricultura brasileira época como a atual onde a produção de grãos é maior em uma menor área cultivada evidenciando claros aumentos de produtividade" (Masiero y Lópes, 2008: 70).

Asimismo, los sectores más críticos temen la ampliación de esta agricultura hacia la cuenca del Amazonas lo cual generaría significativas emisiones indirectas. Frente a ello, Ricardo Abramovay -coordinador del Núcleo de Economía Socioambiental e investigador de CNPq- explica que la región amazónica no se encuentra directamente amenazada puesto que las condiciones del suelo y el clima son poco adecuadas para el cultivo de caña de azúcar la cual requiere de mayores niveles de humedad para poder desarrollar su potencial energético. No obstante, advierte sobre la falta de protección de la región

brasileña del Cerrado[315] donde entonces el riesgo ambiental es mayor ya que la zona no cuenta, como el Amazonas, con la presión social nacional e internacional para su preservación (Abramovay, 2008: 32).

Finalmente, al igual que en el caso indio, algunos sectores alertan sobre el peligro de falta de tierras para los sectores rurales más empobrecidos, en la medida en que los biocombustibles ejerzan presión sobre estos otros usos de la tierra (Smith 23-24).

En cuanto al **biodiesel**, en 1983 el gobierno brasileño puso en marcha el "Programa Nacional de Óleos Vegetais para Produção de Energia", también llamado "Proóleo" con el objeto de estimular la producción nacional de biodiesel. Sin embargo, en 1985 el programa fue dejado de lado a raíz de la reducción de los precios del petróleo. Finalmente dicho plan fue retomado en el 2003 como "Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel" (PNPB), el cual presenta muchas semejanzas con el del etanol (Masiero y Lópes, 2008: 60). Su particularidad se debe a que está dirigido a los sectores del transporte colectivo y del transporte de mercancías, así como a la generación de energía fuera de la red en zonas remotas en las que la principal fuente energética es actualmente la quema de querosene.

### 6.2.3 Sudáfrica: los temores frente a la crítica situación alimentaria

Al igual que en los casos anteriores, Sudáfrica atravesó una etapa de experimentación con biocombustibles, generados a partir de caña de azúcar, entre los años 1920 y 1960, los cuales fueron dejados de lado por los bajos precios internacionales del petróleo. Al producirse la llegada del gobierno democrático, el **White Paper on Energy Policy de 1998** declaró, por primera vez, la necesidad de contar con combustibles alternativos para el transporte y, en consecuencia, la importancia de diversificar la matriz energética nacional. En el 2001, el Departamento de Ciencia y Tecnología dio a conocer un informe en el que se promovía la ampliación de las investigaciones sobre biocombustibles. Años más tarde, en 2003, **The Petroleum Products Amendment Act,** habilitó al Ministerio de Minería y Energía a autorizar el suministro y la venta de combustibles elaborados a partir de "material vegetal", lo cual constituyó un relevante cimiento

[315] El Cerrado es la sabana tropical de Brasil.

legislativo para el desarrollo de biocombustibles en el país. Asimismo, se estableció una exención impositiva para el biodiésel de un 30% (actualmente alcanza el 40%) y se fomentó el desarrollo de la infraestructura física necesaria para la expansión del incipiente mercado interno de biocombustibles (Department of Minerals and Energy of South Africa, Biofuels Industrial Strategy, 2007: 7-8).

En el 2005, nuevas investigaciones del Departamento de Ciencia y Tecnología aseguraron que el apoyo gubernamental a la producción de biodiésel podía justificarse tomando en consideración sus potenciales beneficios ambientales y socioeconómicos. Finalmente, en noviembre de 2006 se dio a conocer un borrador para el establecimiento de una "**National Biofuels Strategy**" (Department of Minerals and Energy of South Africa, Biofuels Industrial Strategy, 2007: 8).

Cabe recordar que para atender su demanda de energía, el país depende principalmente de carbón de producción nacional y de petróleo importado. Ahora bien, más allá de las necesidades energéticas, el principal objetivo de la estrategia estatal radica en promover la agricultura en aquellas zonas que fueron desestimadas por el régimen del apartheid (los llamados bantustanes o homelands[316]) integrando las economías formales e informales. De igual manera, la estrategia pretende la creación de nuevos puestos de trabajo en las áreas rurales (Department of Minerals and Energy of South Africa, Biofuels Industrial Strategy, 2007: 3 y 8).

Durante esta primera fase, el gobierno sudafricano buscó facilitar una serie de instrumentos que permitiesen obtener resultados rápidos y demostrar así los beneficios de las energías renovables. En este sentido, esta estrategia estableció como objetivo cubrir, para el año 2013, el 4,5 % de las necesidades totales de energía del país con biocombustibles (Bianchini, 2007). Asimismo, la política adoptada **no especificó el tipo de cultivo** que se permitía utilizar para la producción de bioenergía.

Teniendo en cuenta la crisis alimentaria global iniciada en 2008[317] y los serios problemas de hambre y pobreza que enfrenta Sudáfrica, sectores ambientalistas dieron a conocer su preocupación respecto a que la producción de

[316] En relación a los bantustanes o homelands, ver capítulo 2, pág. 123.
[317] La cuestión de la crisis alimentaria global es retomada en apartados posteriores.

biocombustibles, a partir del maíz, podía afectar la seguridad alimentaria del país. En efecto, este cereal es el alimento básico para el 80% de la población sudafricana. Los activistas señalaron que "pese a que el país posee escasas tierras cultivables, ha logrado una buena producción de alimentos para el consumo nacional que debe ser mantenida" (Nduru, 2007).

Según un informe de 2007 del Programa Regional sobre Hambre y Vulnerabilidad (una ONG dedicada al ámbito de la seguridad alimentaria), el entusiasmo en la producción de biocombustibles, justificado en el marco de la lucha contra el cambio climático y de la suba del precio del petróleo, estaba provocando el aumento de los precios de los alimentos básicos en Sudáfrica (Bianchini, 2007).

Frente a este conjunto de incertidumbres y contrariedades, el borrador de la estrategia nacional fue revisado por un grupo de expertos, en función de múltiples factores tales como seguridad alimentaria, disponibilidad de tierras y de agua, incidencia ambiental, alternativas tecnológicas y opciones de materias primas. En consecuencia, la "**Biofuels Industrial Strategy**" de 2007 adoptó un rumbo más prudente focalizándose en el desarrollo de una experiencia piloto de cinco años en la cual el objetivo original de 4,5% fue disminuido a un 2% para la cobertura de energía nacional a partir de biocombustibles líquidos (400 millones de litros por año). En cuanto a la selección de las materias primas, la nueva estrategia propuso: la caña de azúcar y la remolacha azucarera para el etanol, y el girasol, la canola y la soja para el biodiésel. Cabe destacar que "the exclusion of other crops and plants such as maize and jatropha is based on the food security concerns" (Department of Minerals and Energy of South Africa, Biofuels Industrial Strategy, 2007: 3).

En Sudáfrica sólo el 14% del total de tierra disponible es apta para la agricultura. El 10% de estos suelos, a su vez, son optimizados mediante técnicas de regadío que consumen el 60% del suministro nacional de agua. Existen además, 3 millones de hectáreas aún infrautilizadas pero con un gran potencial (Department of Minerals and Energy of South Africa, Biofuels Industrial Strategy, 2007: 9). Los motivos expuestos permiten comprender la postura rehacia que mantiene el gobierno sudafricano frente a la utilización de materias primas como el maíz o la jatrofa. Mientras que el uso del primero despierta preocupación por

sus efectos nocivos frente al precio de los alimentos, la segunda se encuentra bajo investigación a fin de poder determinar su impacto ambiental.

Según el economista británico, Nicolás Stern, "si la producción de biocombustibles se limita al azúcar y al maíz se crearán problemas. Es contradictorio utilizar buena tierra cultivable para producir biocombustibles. Sudáfrica necesita buscar tecnologías para poder producir biocombustibles en tierras marginales y a partir de productos como la jatrofa" (Bianchini, 2007). No obstante, la elaboración de biocombustibles a partir de jatrofa, en países con limitadas extensiones de tierra como Sudáfrica, cuenta también con importantes detractores. Esto se debe a que las plantaciones de jatrofa tienen un período de crecimiento entre tres o cuatro años antes de comenzar a producir semillas lo cual implica inversiones de largo plazo. En palabras del biotecnólogo Martín Lema es preferible la utilización de recursos comestibles de modo tal que, en períodos de prosperidad, los mismos puedan ser derivados para la producción de biocombustibles mientras que, en caso de crisis alimentarias, los cultivos puedan ser fácilmente reorientados para hacer frente a situaciones de emergencia. Para ello, el papel regulador del Estado resulta imprescindible[318].

Por último, la estrategia nacional sudafricana propuso la creación de cooperativas que permitan fomentar el desarrollo rural: "the biofuels industry can enhance rural development and economic activities for black landowners" (Department of Minerals and Energy of South Africa, Biofuels Industrial Strategy, 2007: 3).

Lo cierto es que, pese a los distintos planes elaborados al respecto, el accionar gubernamental es aún modesto: "The fact that the synfuel producer SASOL has made noises about biofuels but has done nothing concrete about it thus far, reveals something about the doubts making the rounds in the industry about the prospects for biofuels in SA" (Fakir, 2007: 37). En contrapartida, la petroquímica sudafricana SASOL ha recibido apoyo gubernamental para el desarrollo de un nuevo derivado líquido del carbón denominado "mafutha", que significa "the big one" en zulu (Fakir, 2007: 38). Asimismo, el desarrollo de una serie de proyectos vinculados a la energía solar demuestra que el gobierno

[318] Entrevista realizada por la autora al biotecnólogo argentino Martín Lema en Pretoria (Sudáfrica), 15 de julio de 2009.

sudafricano apunta a diversificar sus suministros energéticos. Esta percepción coincide con lo apuntado por Nelia Barnard quien señala que "South Africa is a coal production country. So we are going to defend ourselves with coal for a long time to come. But we will diversify out of coal as much as we can"[319].

## 6.3 IBSA y el establecimiento de la cuestión energética como un tema prioritario

Como se dijo en el capítulo 4, los miembros de IBSA crearon un grupo de trabajo de cooperación sectorial en materia de energía. En ese marco, los tres estados enfatizaron la necesidad de concentrarse en el desarrollo de fuentes energéticas no convencionales tales como los biocombustibles, la energía hidroeléctrica y la solar. Durante la **tercera reunión ministerial**, en marzo de 2006, los cancilleres de IBSA destacaron la importancia global del sector de biocombustibles señalando que "the production and use of biofuels as environmentally friendly and sustainable fuels, promote socio-economic development" (Comunicado ministerial IBSA, 2006: 6).

Posteriormente, durante el **primer Encuentro Cumbre de IBSA** en 2006, los líderes políticos reiteraron la necesidad de promover el uso del etanol y del biodiésel como combustibles para automóviles teniendo en cuenta sus beneficios tanto ambientales como sociales y económicos. Tambien remarcaron la importancia de que los países desarrollados y en desarrollo trabajen de manera conjunta con el objeto de intercambiar conocimientos y experiencias para mejorar el acceso a energías renovables (Declaración conjunta Primera Cumbre IBSA, 2006: 9). Los jefes de Estado de India y Sudáfrica elogiaron la iniciativa brasileña para el lanzamiento de un foro de biocombustibles.

Efectivamente, en marzo de 2007, Brasil junto con India y Sudáfrica sumado a Estados Unidos, China y la Unión Europea anunciaron, desde la sede de Naciones Unidas en New York, la creación de un **Foro Internacional de Biocombustibles** para promover la producción y el uso sustentable de este producto como recurso energético alternativo al petróleo. A través de un comunicado, la cancillería brasileña señaló que "el foro permitirá crear un

[319] Entrevista realizada por la autora a Nelia Barnard encargada del Directorate Economic Affairs and Regional Organisations (IBSA, NAASP, IOR-ARC) de la Cancillería sudafricana, Pretoria, 10 de agosto de 2011.

mecanismo para estructurar el diálogo entre los grandes productores y consumidores interesados en promover la creación de un mercado internacional de biocombustibles. De esta forma, aumentará la eficacia de la producción, distribución y consumo de estos productos" (diario La Nación, 02/03/2007). Se estableció que el foro tendría un año de duración durante el cual sus promotores realizarían reuniones periódicas a fin de intercambiar información sobre avances científicos y tecnológicos y para preparar una conferencia internacional de biocombustibles para el año 2008. En este sentido, el tratamiento de la cuestión bioenergética no se restringió a las reuniones trilaterales sino que los miembros de IBSA ampliaron las negociaciones incluyendo a los grandes poderes económicos mundiales.

En julio de 2007, durante la **cuarta reunión ministerial de IBSA**, los ministros de los tres países expresaron que el sector energético constituía una oportunidad estratégica para reforzar los vínculos con los países en desarrollo. Según el comunicado oficial: “the energy sector lies a strategic opportunity for the IBSA partners to engage in a pioneer and fruitful dialogue among developing countries with a view to strengthen coordination regarding cross-cutting issues such as poverty eradication, climate change, energy security and South-South cooperation” (Comunicado ministerial IBSA, 2007: 3).

Además, las autoridades remarcaron que era preciso lograr un acuerdo para la transferencia de tecnología a costos accesibles, para los países en desarrollo, a fin de incrementar el uso de energías renovables y, por tanto, mejorar la eficiencia energética mundial.

Los hechos hasta aquí narrados muestran, por un lado, un discurso del bloque que vuelve a reforzar la idea de una cooperación Sur-Sur pretendiendo incluir en esta iniciativa a otros países en desarrollo. Por otra parte, al considerar la lista de países participantes en el Foro Internacional de Biocombustibles, (organizado por iniciativa de Brasil y con el respaldo de sus pares de IBSA), se observa que sólo asistieron grandes poderes como Estados Unidos, China y la Unión Europea. Frente a esto se podría llegar a pensar que, en relación a los biocombustibles, los países de IBSA están desarrollando una estrategia política ambivalente, por la cual, sin dejar de lado una defensa discursiva de los intereses del Sur, intentan convertirse en “socios” de las grandes potencias económicas para el desarrollo de este nuevo negocio energético a escala internacional.

En este mismo contexto puede entenderse el **acuerdo sobre etanol firmado en 2007 entre Estados Unidos y Brasil**. Según Luis Fernando Furlan, por entonces ministro de Desarrollo de Brasil, "el objetivo es que los dos mayores productores mundiales de etanol acuerden parámetros comunes, para que éstos sean adoptados por otros productores, así como por los consumidores" (BBC Mundo 08/02/2007). Al respecto, Ricardo Sennes afirma que el área de convergencia entre las acciones diplomáticas de Brasil y de Estados Unidos es muy restringida. En las distintas negociaciones multilaterales desarrolladas en ámbitos como la OMC, el FMI, la ONU, la OMPI y la OMS, así como en las realizadas en foros regionales como la OEA; la mayoría de las veces Estados Unidos y Brasil se sitúan en los extremos opuestos de la mesa. La excepción radicó en un asunto como el de los biocombustibles, el cual no estuvo directamente bajo la responsabilidad de las respectivas diplomacias, sino que se creó una comisión binacional encargada de dirigir las acciones de concertación de los dos países sobre este tema, tanto bilateralmente como en otras instancias internacionales (Sennes, 2008: 87).

A principios de 2008 se produjo, nuevamente, una descomunal **suba del precio del petróleo**, por la cual el costo del barril se duplicó, en sólo un año, alcanzando el récord de US$ 135. Esta situación provocó, durante la **quinta reunión ministerial de IBSA**, la aparición de nuevas apelaciones a favor de la exploración de fuentes de energía alternativas. Los ministros expresaron su preocupación frente a "the increasing global crude oil prices and its impact on the economies of the developing countries, particularly the countries in the South" (Comunicado ministerial IBSA, 2008: 3).

El notorio incremento del precio del petróleo estuvo acompañado por un **aumento del precio internacional de los alimentos**. Según datos brindados por la FAO, el precio de los alimentos comenzó a incrementarse excepcionalmente desde mediados del 2006. Esta inflación continuó durante el 2007 y se precipitó en 2008 al coincidir con el inicio de la **crisis financiera internacional** (Banerjee, 2010: 6).

La conjunción en 2008 de estos tres problemas: crisis petrolera, crisis alimentaria y crisis financiera dio origen a una serie de reuniones en diversos ámbitos multilaterales, en los cuales se comenzó a discutir sobre los futuros patrones de progreso y desarrollo mundial. En este marco, se manifestó con fuerza

una creciente polémica en torno a si la expansión de los biocombustibles pondría en riesgo la seguridad alimentaria de las poblaciones.

### 6.4 La aparición de una creciente polémica: alimentos versus biocombustibles

La futura confluencia mundial de escasez de agua, alimentos y energía ha sido definida como una "tormenta perfecta"[320]. En este sentido, el tema se presenta altamente controvertido abarcando una gran diversidad de posiciones.

En mayo de 2008, el secretario de Agricultura de Estados Unidos aseveró que recientes estudios indicaban que la producción de biocombustibles sólo contribuía en un 2-3% al incremento del precio internacional de los alimentos. Meses más tarde, en julio de 2008, un documento del Banco Mundial sostuvo que estos combustibles eran responsables del 75% del aumento ocurrido en los precios de los alimentos básicos entre el 2002 y el 2008. El informe estipulaba que uno de los factores que habían propiciado este aumento eran los incentivos oficiales a los productores para que destinasen más superficie cultivable a la producción de granos aptos para biocombustibles Del mismo modo, variadas organizaciones como Oxfam y la OCDE, entre otras, dieron a conocer sus propias estimaciones dejando en evidencia una extrema variabilidad en los resultados alcanzados en cuanto al potencial impacto de esta fuente energética en los alimentos.

Frente a ello, en la **quinta reunión ministerial de IBSA** de mayo de 2008, los ministros de Relaciones Exteriores defendieron la producción de los nuevos combustibles asegurando que "biofuels production should be sustainable so as not to impact the production of food crops or biodiversity" (Comunicado ministerial IBSA, 2008: 8).

El controvertido debate alcanzó su máxima expresión en junio de 2008, en ocasión de la **Cumbre Alimentaria de la FAO**. Dicha Cumbre se reunió en Roma y contó con la presencia de 44 jefes de Estado y de gobierno. El principal objetivo era analizar los efectos del alza del precio de los productos agrícolas y del cambio climático en la seguridad alimentaria  e intentar coordinar una primera respuesta mundial a esta problemática. Durante las negociaciones se presentaron importantes inconvenientes para la redacción de la declaración final puesto que

[320] La expresión corresponde a John Beddington, principal asesor científico del gobierno británico.

varios países en desarrollo, encabezados por Brasil, no deseaban suscribir un documento que “satanizara” a los biocombustibles. Esto se debió a que muchas otras delegaciones vincularon la escalada del precio de los alimentos a la reducción de la producción agrícola para dar lugar a los biocarburantes. Naciones como Brasil y Argentina, en cambio, culparon a la política proteccionista de los países centrales como principal responsable de la actual crisis alimentaria[321].

El gobierno brasileño defendió enfáticamente lo que considera su derecho a producir etanol. En su intervención ante la cumbre, el presidente Lula da Silva, expresó que "los biocombustibles no son el villano de la actual crisis” y luego, más duramente, agregó: "veo con indignación que muchos de los dedos que apuntan contra la energía limpia de los biocombustibles -incluso el etanol de caña de azúcar- están sucios de aceite y carbón" (Lula da Silva en Cumbre de la FAO, 03/06/2008).

Finalmente, la Declaración de la Cumbre expuso que “es esencial afrontar los desafíos y las oportunidades que presentan los biocombustibles, en vista de las necesidades mundiales de seguridad alimentaria, energía y desarrollo sostenible. Estamos convencidos de la importancia de contar con estudios profundos para garantizar que la producción y el uso de biocombustibles tenga en cuenta la necesidad de lograr y mantener la seguridad alimentaria mundial” (Declaración final Cumbre de la FAO, 2008).

Lo cierto es que, hasta el momento, los estudios realizados se han mostrado contradictorios. Las posiciones varían entre, por ejemplo, lo sostenido por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, quien en 2007 aseguró que los biocombustibles representaban un “crimen contra la humanidad” –siendo los principales responsables de la crisis alimentaria-, y por otro lado, las medidas adoptadas por un creciente número de países que en los últimos años generaron legislaciones tendientes a promover el uso de biocombustibles (The Guardian, 05/04/08).

Por otra parte, una publicación realizada por la UNCTAD afirma que, según los datos científicos disponibles, algunos cultivos de materias primas para

---

[321] Cabe destacar que distintas organizaciones internacionales de la sociedad civil tambien han establecido su posición frente al tema. ONGs como Oxfam o ActionAid han solicitado una moratoria en la producción de biocombustibles hasta tanto se conozca, en mayor medida, sus posibles repercusiones (Smith, 2010: 72).

biocombustibles consumen grandes cantidades de fertilizantes y de agua, lo cual podría entrañar la aceptación de un nivel menor de seguridad alimentaria a cambio de un aumento de la seguridad energética. A continuación, dicho informe sostiene que la cuestión de la posible competencia entre usos de la tierra ha sido objeto de numerosos estudios en Brasil, los cuales aseguran que el elevado rendimiento de la caña de azúcar por unidad de tierra permite obtener una producción elevada en una superficie de suelo relativamente reducida. Por tanto, la UNCTAD concluye que "consideraciones de eficiencia indican que los biocombustibles y sus materias primas deben producirse en los países que estén en mejores condiciones de hacerlo en forma ambiental y económicamente adecuada" (UNCTAD, 2006: 33).

El informe señala por otra parte, que algunas investigaciones científicas aseguran que en el futuro es probable que pueda transformarse en energía toda la biomasa de una planta y no sólo una pequeña parte, como ocurre hasta ahora. Estos adelantos indicarían entonces que el problema de la competencia entre cultivos alimentarios y cultivos energéticos quizás sea menos grave de lo que parece en la actualidad (UNCTAD, 2006: 39).

Desde Brasil, el embajador Antônio José Ferreira Simões afirma que "el factor central que limita el consumo de alimentos es la renta de las poblaciones, no la producción de biocombustibles. En la medida en que los biocombustibles son capaces de aumentar los ingresos de los sectores menos favorecidos de la población, su producción contribuye, de hecho, a reducir el hambre y la pobreza" (Ferreira Simões, 2008: 27).

En medio de esta polémica se realizó, en octubre de 2008, **el tercer Encuentro Cumbre de IBSA**, en el cual el tema energético siguió siendo uno de los más destacados. En dicha oportunidad, los líderes reconocieron que los combustibles fósiles seguirán siendo la principal fuente energética pero instaron, una vez más, a continuar trabajando en el desarrollo de energías alternativas, limpias y renovables (Declaración conjunta, Tercera Cumbre IBSA, 2008: 5).

Frente a las preocupaciones internacionales sobre el impacto de los biocombustibles en el precio de los alimentos, el ministro de Asuntos Exteriores de la India, Anand Sharma, remarcó: "Neither are food crops". El canciller explicó que la desviación de granos de maíz para la producción de biocombustibles es lo que genera esta situación. Recordemos que ni Brasil, ni India utilizan maíz para la generación de etanol sino que emplean caña de azúcar

y jatrofa. Sudáfrica, por su parte, pretende también concentrarse en dichos cultivos. En consecuencia, el ministro indio responsabilizó, de manera indirecta, a los países centrales fundamentalmente a Estados Unidos que son los principales usuarios del maíz como materia prima (Engineering News, 31/10/2008). Desde esta perspectiva, se observa que Estados Unidos produce el 50% del comercio mundial de maíz. El hecho que efectivamente dio origen a la crisis alimentaria en 2008 fue el drámatico incremento del precio del maíz que en Estados Unidos subió de US$ 117 a US$ 233 por tonelada (Smith, 2010: 26). En contrapartida, la reducción de las áreas dedicadas al cultivo de trigo y soja propició la fuerte subida de los precios del conjunto de los alimentos básicos (Graziano Da Silva, Schuertz y Tavares, 2008: 15).

En noviembre de 2008 se realizó en São Paulo (Brasil) la **Conferencia Internacional de Biocombustibles** como culminación de los trabajos iniciados en el Foro Internacional de marzo de 2007. En su discurso de inauguración, el canciller brasileño Celso Amorim enfatizó los grandes beneficios de los biocombustibles señalando que "representan parte de la solución para enfrentar tres grandes desafíos de la actualidad: la seguridad energética, el cambio del clima y el combate al hambre y la pobreza" (Amorim, 20/11/2008). Apelando fuertemente a la defensa de los intereses de los países más pobres, el ministro argumentó que en la medida en que este desarrollo se realice de forma criteriosa, de acuerdo a la realidad de cada país, los biocombustibles pueden ser un instrumento valioso para promover el progreso económico. Asimismo, el gobierno brasileño reclamó a los países ricos que abran sus mercados a la industria bioenergética de los países pobres (La Nación 22/11/2008).

Pero la situación se agravó aún más en 2009 cuando la FAO dio a conocer que, por primera vez en la historia de la humanidad, más de 1.000 millones de personas sufrían de subnutrición en todo el mundo lo cual equivale aproximadamente a una sexta parte de la población global (Informe FAO, 28/08/2009: 1). El número de víctimas del hambre se incrementó de 75 millones en 2003 a 848 millones en 2005. Este aumento continuó acelerándose hasta alcanzar los 923 millones en 2007 y finalmente superó, como se dijo, los 1.000 millones en 2009. Es importante mencionar que el hambre a nivel mundial, se concentra en dos regiones: en Asia y el Pacífico y en el África Subsahariana con

542 millones y 212 millones de personas que padecen hambre, respectivamente. Ésta última región, a su vez, posee los mayores niveles mundiales de desnutrición.

Al celebrarse la **sexta conferencia ministerial de IBSA**, en septiembre de 2009, el bloque reafirmó su interés en fomentar la cooperación trilateral en energía renovable y eficiente. El elemento novedoso estuvo dado por el llamado que se hizo a profundizar, en esta materia, la coordinación de posiciones en los foros internacionales (Comunicado ministerial IBSA, 2009: 4). De este modo, la agudización de la problemática planteada y, por ende, el mayor tratamiento del tema en las esferas globales incitó a los gobiernos de IBSA a acordar posturas frente a los sectores más críticos, de la misma forma en la que el grupo lo ha hecho en relación a otros temas de agenda.

En cuanto a la búsqueda de motivos que permitan explicar la crisis alimentaria, los ministros expresaron que los subsidios agrícolas de los países desarrollados, la especulación excesiva y descontrolada, así como otras prácticas restrictivas y distorsivas de comercio tienen un severo impacto sobre los mercados agrícolas generando efectos negativos sobre la nutrición de los países en desarrollo (Comunicado ministerial IBSA, 2009: 6). Es decir, se endilgó la mayor parte de la responsabilidad a los estados industrializados.

Sin embargo, resulta realmente importante destacar que en la **cuarta Cumbre de IBSA,** en abril de 2010, la cuestión enérgetica fue omitida en el documento final. El dato no resulta menor teniendo en cuenta que el asunto había sido considerado de gran importancia en todas las reuniones cumbres y ministeriales del bloque, quedando plasmado en cada uno de los documentos finales. El abandono del tema en esta oportunidad, no pudo haber sido ajeno a la exacerbación de la polémica en torno a los biocombustibles. De este modo, y con un nivel de importancia mucho menor, las energías renovables sólo fueron mencionadas en relación a la energía solar.

Una relectura de todos los acontecimientos hasta aquí señalados permite inferir que si bien existe consenso en cuanto a la existencia de una crisis alimentaria global, las diferencias estriban en las razones que se identifican como las causantes de este problema. La realidad analizada demuestra que se presentaron una combinación de factores: el alto precio del petróleo -que incidió

en el costo de los fertilizantes y en el transporte de mercancías-, los efectos del cambio climático, la caída de las reservas mundiales de productos básicos[322], el consumo creciente de alimentos en los países en desarrollo como China, India y Brasil[323], la especulación en los mercados financieros, el mantenimiento de políticas agrícolas proteccionistas en los países centrales y los mayores niveles de producción de biocombustibles. En definitiva, estos últimos aparecen como uno más de los motivos que atentan contra la seguridad alimentaria mundial.

El mayor desafío radica entonces en si es posible determinar el peso, mayor o menor, de cada uno de estos factores en el desenlace de esta problemática. En cuanto a la incidencia de los biocombustibles, que es el tema que aquí nos convoca, se desprenden varias reflexiones que involucran distintos niveles de análisis. La industria de los biocombustibles se desplazó desde una actividad circunscripta a nivel **estatal** hacia un negocio **trasnacional** que carece de regulación **internacional**.

Desde un punto de vista **nacional**, el sector de biocombustibles estuvo inicialmente integrado por agricultores y cooperativas con una clara supervisión estatal. En el caso del etanol brasileño, por ejemplo, el Estado tuvo, tal como ya se mencionó, una presencia absoluta en la elaboración de las reglas básicas, en su comercialización así como en la concesión de subsidios (Abramovay, 2008: 28).

Sin embargo, la búsqueda de fuentes energéticas alternativas al petróleo y, consecuentemente, el boom de los biocombustibles a principios del siglo XXI, comenzó a generar una creciente participación de multinacionales en este sector. Así, empresas dedicadas a la producción de granos transgénicos tales como Syngenta, Monsanto, Dupont, Dow, Bayer y Basf empezaron a invertir en granos específicamente diseñados para la elaboración de biocombustibles. Al mismo tiempo, dichas firmas sellaron una serie de alianzas con otras grandes compañias

---

[322] Los cambios climáticos ocurridos en los últimos años generaron tanto inundaciones como períodos de sequías en distintos lugares del planeta lo cual afectó a las distintas cosechas y trajo aparejado una disminución de las reservas mundiales de alimentos.

[323] En relación al aumento de la demanda mundial de alimentos, el presidente Lula da Silva señaló: "Perhaps the greatest, and most welcome novelty here is the fact that more people are eating. The poor in China, India, Africa, the Caribbean and Latin America, including Brazil, are eating more. And this is very good" (Discurso Lula da Silva en Cumbre de la FAO, 2008). En este sentido, varios líderes de países en desarrollo, remarcaron durante la Cumbre de la Alimentación de la FAO que el mejoramiento de las dietas alimentarias en varios países como India y China, como consecuencia de una ampliación de sus clases medias, debía ser evaluado positivamente y no como el culpable de la presente crisis.

que dominan el comercio mundial de granos como Cargill, Archer Daniel Midland y Bunge. A esta nueva red se sumaron finalmente, multinacionales petroquímicas como Shell y Chevron (Smith, 2010: 77-81).

De esta manera, los biocombustibles fueron incorporados al patrón de inversiones propio del "agronegocio" por el cual se instituyeron redes de operaciones totalmente integradas que incluyen la producción, el transporte, el procesamiento y la distribución del producto (Pressend, 2008: 4). Esta **trasnacionalización** del sector fue finalmente impulsada en 2007 por el acuerdo sobre etanol ya mencionado, suscripto por los dos mayores productores mundiales: Brasil y Estados Unidos

Desde un punto de vista **sistémico**, por otra parte, resulta muy difícil identificar "who should take responsability for governing the market of biofuels" en el actual orden mundial (Smith, 2010: 84). En otros términos, ¿cuál es el organismo internacional más adecuado para el tratamiento de los biocombustibles? Dada su complejidad, la temática ha sido abordada sólo parcialmente en variados ámbitos como la FAO, las Cumbres de Cambio Climático, el Banco Mundial y la OMC.

En el marco de la OMC, por ejemplo, se han manifestado problemas técnicos en cuanto a la clasificación de los biocombustibles como un producto agrícola o como un commodity energético. Desde el año 2006, el gobierno brasileño viene demandando esta última catalogación. El ministro Celso Amorim afirmó que "el gran cambio ahora es pasar a ver al etanol no como un producto agrícola sujeto a todas las protecciones que éstos históricamente tienen, sino como un commodity energético" (Sappiens, 19/03/2007).

Teniendo en cuenta que la OMC tiene como principal objetivo la liberalización de mercados, la posible inclusión de los biocombustibles en este ámbito resulta preocupante puesto que la desregulación del sector afectaría ostensiblemente la estabilidad internacional de los precios. Es decir, la cada vez mayor interrelación de los sistemas agroalimentarios y energéticos supone que la estabilización de los precios de los productos agrícolas no puede ser lograda sin la estabilización de los precios de la energía (Mol, 2010 en Smith, 2010: 84). En suma, la actual situación de ingobernabilidad internacional en el campo de los biocombustibles atenta fuertemente contra la seguridad alimentaria mundial.

La situación descripta demuestra que los biocombustibles pueden significar una solución a ciertos problemas así como también pueden acarrear importantes perjuicios. Frente a ello, la **figura del Estado** resulta de gran importancia. En términos de James Smith, "the levels and types of state planning and support are relatively more important than the technology itself (Smith, 2010: 34). Varios analistas coinciden en señalar al modelo brasileño como el más conveniente y, por ende, como un ejemplo a seguir para la producción de biocombustibles por otros países en desarrollo, especialmente por los países africanos. Sin embargo, no debe olvidarse que dicho modelo posee más de dos décadas y que, además, resulta difícil trasladar las condiciones ambientales, geográficas, técnicas y políticas, propias de cada Estado: "It is difficult to see how Brazil's recipe for success can easily be replicated elsewhere (Smith, 2010: 39).

## 6.5 Biocombustibles: una estrategia de quodlíbet sucesivo

Como se pudo observar a lo largo de este capítulo, la cuestión de los biocombustibles se presenta como altamente controvertida puesto que las explicaciones científicas se yuxtaponen a las razones políticas. Dicha situación configura un escenario en el cual resulta extremadamente difícil precisar cuáles son los intereses de los distintos actores involucrados y cuáles serán efectivamente las consecuencias de las políticas adoptadas. La producción de bioenergía conlleva, además, profundas y complejas implicancias ambientales que la ciencia aún no ha podido determinar con exactitud frente a lo cual los estudiosos han advertido sobre la necesidad de "tomarse un tiempo para pensar"[324].

Lo cierto es que la existencia de un conflicto de intereses permea todo el debate. El presidente brasileño Lula da Silva sostiene que la mala fama de los biocombustibles se debe al lobby realizado por los sectores petroleros. En este sentido, no se puede negar que productores de petróleo y gas natural, como Venezuela y Bolivia, se han ubicado como los mayores detractores de la producción de etanol de Brasil con el argumento de que se agravará la hambruna mundial.

[324] "Time to think", declaraciones del Chief Environmental Scientist de Reino Unido.

Desde una perspectiva medioambiental, se concluye que los biocombustibles resultan atractivos como reemplazantes del petróleo debido a que tienen similares propiedades de combustión y pueden operar en las tecnologías existentes (como los motores de combustión) y, por lo tanto, pueden ser asimilados en las cadenas de suministro existentes con un mínimo de ajustes técnicos. Es decir, los biocombustibles implican poder seguir utilizando las refinerías existentes, los vehículos existentes, los sistemas de transporte existentes y mantener así los actuales patrones de consumo y formas de vida: "on one level, biofuels offer something new, the promise of a cleaner, efficient modern bioeconomy, while on another they offer stasis and perpetuation" (Smith, 2010: 18). En términos de Michelle Pressend, el uso de los biocombustibles como un aditivo al petróleo y al diesel, prolonga la dependencia de la economía del petróleo posponiendo la necesidad de un cambio tecnológico hacia medios de transporte más respetuosos del clima (Pressend, 2008: 4). En definitiva, los biocombustibles suponen un serio debate vinculado al contradictorio proceso global de consumo, desarrollo y progreso.

Frente a todo esto: ¿cuáles son los intereses y, por tanto, las estrategias desarrolladas por los miembros de IBSA? En relación a los biocombustibles, el análisis de las políticas ejecutadas tanto a nivel interno como de manera conjunta, demuestra que los tres países se mostraron interesados, desde la creación de IBSA, en el desarrollo de esta nueva fuente de energía.

Desde el punto de vista de la **cooperación sectorial trilateral**, se constatan una serie de negociaciones con el objeto de efectuar acciones conjuntas en materia de biocarburantes. A modo de ejemplo, es posible mencionar el interés del gobierno indio por invertir en la producción de etanol de Brasil para su posterior exportación a India, a partir de un proyecto que involucra US$ 600 millones (Engineering News, 31/10/2008). Asimismo, se desarrollaron algunas iniciativas mixtas como las alianzas empresariales forjadas entre la brasileña Dedini y el grupo indio Uttan y un emprendimiento binacional entre Petrobras y la empresa estatal india Oil and Natural Gás Corporation (ONGC). En cuanto al campo de I+D, India y Brasil firmaron en el 2003 un memorándum de cooperación para el desarrollo tecnológico del uso del etanol como combustible. Finalmente, el gobierno brasileño ha propuesto la conformación de un subgrupo

de trabajo trilateral dedicado especialmente al intercambio de información técnica para el desarrollo de motores vehiculares impulsados por biocombustibles[325].

El gobierno brasileño también estableció una serie de contactos con Sudáfrica para la transferencia de tecnología tendiente a la elaboración de biocombustibles en ese país (Engineering News, 31/10/2008). No obstante, los avances han sido poco significativos. Si bien el presidente Lula da Silva expresó que el etanol "es el futuro de África", se observa que los progresos brasileños en materia de biocarburantes tuvieron un mayor alcance en los países lusófonos como Angola y Mozambique, dada la relación privilegiada que mantienen con Brasilia. India, por su parte, también arribó al continente africano con proyectos en el área de biocombustibles pero tampoco incluyen a Sudáfrica sino a países como Etiopía, Mozambique y Ghana.

La renuencia manifestada por el gobierno sudafricano podría explicar la ausencia de mayores avances en el tema. En efecto, la posesión de grandes reservas de carbón sumado a las preocupaciones alimentarias[326] y, por ende, el interés de Sudáfrica por diversificar la matriz energética -impulsando también desarrollos como el de la energía solar-, han ralentizado las políticas tendientes a la promoción de biocombustibles en ese país.

La existencia de diferencias de intereses intra-IBSA junto con un escenario internacional que se tornó cada vez más complejo, ayudan a comprender las estrategias desarrolladas por el bloque, en relación a esta temática, en los ámbitos de **coordinación política multilateral** . En este sentido, es posible distinguir dos momentos. En el período 2003-2008, los integrantes de IBSA promovieron fuertemente el desarrollo de energías alternativas y, especialmente, de biocombustibles. Este accionar se vio reflejado en la importancia otorgada al tema en todas las reuniones del bloque así como también en la realización de una Conferencia Internacional abocada de forma específica a este asunto la cual contó con la participación de los grandes poderes económicos mundiales. Brasil fue

---

[325] Entrevista realizada por la autora al secretario Álvaro Fagundes Sá, encargado de DIB - Divisão do Fórum IBAS e do Agrupamento BRICS del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Brasilia, 8 de noviembre de 2011

[326] En este sentido, Nelia Barnard asegura que "South Africa has a biofuels strategy, but not at the cost of food security, and that's the dilemma for the country" (entrevista realizada por la autora a Nelia Barnard encargada del Directorate Economic Affairs and Regional Organisations (IBSA, NAASP, IOR-ARC) de la Cancillería sudafricana, Pretoria, 10 de agosto de 2011).

quien tomó en todo momento la iniciativa, dada su histórica experiencia en la producción de etanol, alentando la participación de sus otros dos socios en este campo de energía alternativa. Es decir, el gobierno brasileño fue siempre "la voz cantante" imponiendo su propia "melodía" a la cual se le unieron India y Sudáfrica intentando, una vez más, potenciar las iniciativas individuales a través de una estrategia de quodlíbet.

Sin embargo, la conjunción de tres hechos de gran relevancia internacional: crisis del petróleo, crisis alimentaria y crisis finaciera provocaron un giro en las posiciones del grupo dando origen a un segundo período 2008-2010. En esta etapa, el cada vez más fuerte cuestionamiento internacional a los biocombustibles como responsables de la inseguridad alimentaria global generó, como primera reacción, una agudización de los "sonidos trilaterales" mediante una férrea defensa de la producción de biocarburantes por parte de IBSA y una denuncia a las políticas distorsivas desplegadas por los países centrales. Pero frente a un recrudecimiento de la crisis alimentaria en 2009, los "sonidos" se transformaron en un repentino "silencio" por el cual el tema quedó fuera de la agenda del bloque, en el encuentro cumbre de abril de 2010, dejando en evidencia una fuerte variabilidad en la **intensidad** del quodlibet desarrollado por el grupo.

En cuanto al **ritmo** de la estrategia, se observa una marcada irregularidad en las acciones desplegadas a lo largo del tiempo, caracterizadas por una serie de marchas y contramarchas en las decisiones nacionales adoptadas en relación al tema. Dicho panorama permite identificar una **estrategia de quodlíbet sucesivo**[327], en el cual las políticas de los tres miembros se fueron delineando de forma consecutiva, comenzando con el desarrollo del etanol en Brasil, siguiendo con India -que se sumó a este emprendimiento pero que luego lo dejó relativamente de lado focalizándose en la producción de biodiésel-, continuando con Sudáfrica que primero fijó grandes metas nacionales pero que posteriormente fueron reemplazadas por un enfoque más prudente. En otros términos, la presencia de una política en común -fomentar la producción de biocombustibles- conformó un encadenamiento de acciones que dieron por resultado una estrategia de quodlíbet. Sin embargo los objetivos perseguidos, a través de dicha política,

[327] En un quodlíbet sucesivo, la unión de melodías no se realiza de forma simultánea sino que se van enlazando unas con otras de forma sucesiva.

son distintos: mientras que Brasil apunta a la formación de un mercado global de bioenergía, India y Sudáfrica ven a los biocombustibles como una herramienta propicia para el desarrollo de sus zonas rurales, fundamentalmente a través de la generación de empleo. Dichas diferencias generaron entonces una composición por momentos, "descompasada".

Con respecto a las **implicancias sistémicas** de las estrategias esgrimidas por el bloque se verifica que, a nivel discursivo, los miembros de IBSA mantuvieron la misma posición que la sostenida frente a otras cuestiones, mostrándose como defensores y, por momentos, representantes de las necesidades de los países del Sur. En este caso, los gobiernos de IBSA abogaron por la necesidad de transferir tecnología a los países en desarrollo, con el objeto de incorporarlos a una nueva etapa que debe caracterizarse por la diversificación de la oferta de energía.

Sin embargo, el actual mercado bioenergético muestra una clara preeminencia de los grandes estados, esto es, los tradicionales, como Estados Unidos sumado a los nuevos poderes medios emergentes como China o Brasil. Ante esta situación, varios gobiernos del Sur han dado a conocer su falta de interés de cambiar la actual dependencia del abastecimiento de petróleo, monopolizado por algunos cuantos países, por la dependencia del abastecimiento de biocombustibles controlado por otro pequeño grupo de estados.

En efecto, la tecnología bioenergética utilizada hasta ahora se considera, en general, tecnología bastante sencilla que los países en desarrollo pueden manejar sin dificultad y adaptar a sus necesidades internas. La tecnología de "segunda generación", en cambio, puede resultar considerablemente más compleja y costosa. Además, la aplicación de regímenes estrictos de protección de la propiedad intelectual dificultaría aún más dicho acceso (UNCTAD, 2006: 41). Por consiguiente, la realización de negociaciones que puedan garantizar la participación de varios países en desarrollo en toda la cadena de producción de biocombustibles parece ser condición indispensable para el crecimiento económico y la diversificación.

La defensa de los biocombustibles por parte de IBSA puede analizarse como un discurso funcional a los intereses, especialmente brasileños y en menor medida indios, de convertirse en socios de los grandes poderes garantizando un buen posicionamiento en el nuevo mercado energético internacional. En este

mismo sentido, la creciente expansión de los negocios de India y Brasil en materia de biocombustibles en el continente africano se traduce en una reconfiguración de las relaciones Sur-Sur, al delinear nuevos vínculos basados en históricas desigualdades de poder. Como sugiere Guilherme Leite da Silva Dias, "a melhor estratégia para o Brasil é desenvolver um mercado para os carros flex; isto é, vender carro e combustível para países pequenos criando pouco a pouco demanda para sua produção de tecnologia e combustíveis renováveis. Para os países de maior porte, essa estratégia não funcionaria, pois os Estados Unidos não irão abrir seu mercado. O Japão e União Européia também não abrirão" (Dias, 2007 en Masiero y López, 2008: 69).

En cuanto a las **implicancias domésticas**, se estima que una política de regulación e incentivos por parte de los gobiernos es un requisito indispensable para el desarrollo de una industria bioenergética que efectivamente beneficie a las poblaciones nacionales. En este sentido, los tres países miembros de IBSA parecen, en principio, haber adoptado un sistema de producción bajo la dirección del Estado. En los casos de India y Sudáfrica el control estatal parece ser mayor dado que el sector está orientado a dar respuesta a una serie de problemas internos vinculados al atraso y desempleo en las zonas rurales. En Brasil, en cambio, la fuerte presencia estatal que caracterizó a los orígenes de la actividad se ha ido diluyendo. En este sentido se observa que, hace sólo diez años la industria de biocarburantes se encontraba totalmente en manos de brasileños mientras que en la actualidad el 25% corresponde a capital extranjero, particularmente a grandes empresas pertenecientes al agronegocio. Desde algunos sectores se piensa que dicha situación es beneficiosa para el país debido a que propicia una presencia más firme y duradera de Brasil en el mercado internacional de etanol. No obstante, la internacionalización del sector ocurre simultáneamente a la concentración económica: "hoje os 30 maiores grupos do setor controlam 91 usinas, processam quase 50% da cana e são responsáveis por 54% da oferta de álcool da região Centro-Sul" (Biagi Filho, 28/12/2009).

A diferencia de otros cereales y oleaginosas, la caña de azúcar es un producto altamente perecedero que precisa ser rápidamente procesado luego de su cosecha. Esta restricción técnica sumado a la estructura latifundiaria predominante en Brasil permite explicar el hecho de que dos tercios de los biocombustibles provienen de unidades agropecuarias con usinas propias y sólo un tercio de

proveedores independientes. Finalmente, la mecanización de la cosecha de caña de azúcar en gran parte de los estados brasileños dedicados al sector genera fuertes impactos en los niveles de empleo.

En suma, las dificultades enumeradas deberán ser tomadas en consideración a fin de evitar que los discursos gubernamentales, que ponderan la preservación del medio ambiente, la seguridad alimentaria y el desarrollo de los sectores rurales más desfavorecidos, terminen apañando una actividad que sólo favorezca el latifundio, la concentración del capital y el beneficio de unos pocos sectores económicos trasnacionalizados.

# Capítulo 7

## Área agricultura: Negociaciones agrícolas en OMC

Las negociaciones agrícolas en la Ronda Doha de la OMC constituyen la tercera de las tres temáticas seleccionadas para el análisis de las estrategias de política exterior desarrolladas por los países miembros de IBSA.

La agricultura es una de las actividades económicas más importantes para los países en desarrollo. Sin embargo, el tratamiento del sector agrícola fue durante muchos años un asunto relegado en los procesos de negociación multilateral debido a los intereses de los países centrales (Europa y Estados Unidos). Las cuestiones agrícolas comenzaron recién a ser tema de debate en la última ronda de negociación del GATT. A partir de allí, y luego de la institucionalización del régimen internacional de comercio a través de la creación de la OMC, la agricultura se convirtió en uno de los ejes rectores de las negociaciones desarrolladas en el marco de la Ronda Doha. A lo largo de todos estos años, el proceso se ha caracterizado por arduas y dificultosas deliberaciones con notorios estancamientos así como con un creciente protagonismo de los países en desarrollo.

Por otra parte, el alza internacional del precio de los alimentos ocurrido en 2007-2008[328] renovó la importancia de este sector transformando a la agricultura en un ineludible tema de agenda internacional. En este sentido, el estrechamiento de los vínculos de los mercados de productos alimentarios con las dinámicas económicas y financieras globales, el rápido crecimiento económico y demográfico de países emergentes como China, India y Brasil, la interrelación entre la producción de alimentos y los combustibles fósiles –que al aumentar su precio encarecen la producción de alimentos– y, tal como fue analizado en el capítulo anterior, la creciente producción de biocombustibles; redoblaron el interés por el futuro de la agricultura. A ello se suman, finalmente, los efectos del cambio climático que están perjudicando principalmente a las naciones más pobres que cuentan con una limitada capacidad de respuesta ante los desastres

[328] Según un análisis del comportamiento de los precios realizado por la FAO, en el período 1961-2008, pueden distinguirse cuatro momentos diferentes en los que los precios de los alimentos crecieron de forma significativa: 1972-1974, 1988, 1995 y 2007-2008 (Rosero, Carbonell y Regalado, 2011: 7).

naturales que, en consecuencia, han provocado una caída en las reservas mundiales de alimentos.

En la actualidad, los países del Sur conjungan dos tipos de agricultura: la agricultura para la exportación y la agricultura familiar. Mientras que la primera beneficia a los dueños de las grandes empresas generando empleo en las áreas aledañas a las grandes fincas de monocultivo, la segunda resulta clave para la seguridad y soberanía alimentaria, ya que es la principal fuente de alimentos para el consumo interno (Rosero, Carbonell y Regalado, 2011: 14).

Según las proyecciones actuales, la población mundial alcanzará las 9.200 millones de personas en 2050, con un incremento de 2.700 millones en los países en desarrollo. Para satisfacer la demanda alimentaria global será necesario duplicar la producción agrícola, en un contexto marcado por todos los acontecimientos ya mencionados. La agricultura, como nunca, será clave para el desarrollo de la humanidad (Graziano da Silva, 2009: 50).

Al igual que en las temáticas analizadas anteriormente el capítulo contempla, de modo cronológico, las acciones desarrolladas por los tres países bajo estudio tanto en las esferas multilaterales como en sus distintos ámbitos nacionales.

## 7.1 Los países del Sur en el marco del GATT: la importancia de la cuestión agrícola

A fin de comprender la posición de los países del Sur en el actual proceso de negociación de la Ronda Doha en la OMC es pertinente examinar, en primer lugar, el desarrollo de los acontecimientos en el marco del GATT. Cabe recordar que el principal objetivo de este acuerdo, al momento de su firma en 1947, fue el establecimiento de un foro internacional dedicado al aumento del comercio multilateral y a la resolución de los conflictos comerciales internacionales.

Desde la perspectiva de Díaz Mier, es posible distinguir cuatro etapas en la evolución del GATT: etapa de provisionalidad (1948-1955), de desarrollo (1956-1970), de madurez (1970-1985) y de institucionalización (1986-1995). A los fines de esta investigación resulta importante destacar la segunda de estas fases en la cual se registró un significativo incremento del número de partes contratantes, en su gran mayoría países que recientemente habían accedido a la independencia.

Esta situación fue la que permitió que se planteara, por primera vez en este ámbito, la cuestión de los países en desarrollo (Díaz Mier, 1996:35).

El tratamiento de las cuestiones agrícolas, de especial interés para los países del Sur, estuvo ausente durante las primeras rondas del GATT [329]. Si bien la agricultura era un área mencionada en el acuerdo general, la ambigüedad presente en algunos artículos transformó a esta cuestión en un asunto controvertido. Esto se debe a que, por un lado, "el artículo XI del acuerdo prohíbe la aplicación de restricciones cuantitativas u otras medidas de efecto equivalente pues bajo el GATT el único instrumento legítimo de protección es el derecho de aduana". En el párrafo 2c de ese artículo, en cambio, se permiten tales medidas en el área agrícola o pesquera, cuando sean necesarias, para la ejecución de ciertas políticas gubernamentales (Jara, 1990:93). Sin embargo, las restricciones en la frontera no pueden tener el efecto de limitar las importaciones de manera que se altere la relación preexistente entre éstas y la producción nacional.

Por otra parte, el artículo XIV: 4 así como el Código de Subsidios y Derechos Compensatorios "prohíbe a los países industrializados el empleo de subsidios a las exportaciones pero en su párrafo 3 los permite para los productos primarios incluyendo los agropecuarios. Sin embargo, el subsidio no debe tener como efecto, que el país que lo otorga adquiera más de una parte equitativa del mercado mundial del producto en cuestión" (Jara, 1990:93). Muchos analistas coinciden en que nunca se ha podido determinar, ni siquiera bajo los procedimientos de solución de diferencias, si un país ha adquirido "más de una parte equitativa" lo cual, además, sólo es susceptible de constatarse cuando el efecto ya se ha producido.

Frente a este debate y, al finalizar la sexta de las rondas negociadoras del GATT (**Ronda Kennedy**), los países en desarrollo realizaron importantes críticas al proceso de negociación demostrando un alto grado de insatisfacción por los resultados alcanzados hasta el momento. Teniendo en cuenta estas disconformidades, la secretaría del GATT comenzó una labor de acopio de información con especial énfasis en los productos tropicales y agropecuarios

---

[329] Desde 1947, los miembros del GATT llevaron a cabo ocho Conferencias Arancelarias denominadas "rondas": Ginebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1950-1951), Ginebra (1955-1956), la Ronda Dillon (1960-1961), la Ronda Kennedy (1964-1967), la Ronda Tokio (1973-1979) y la Ronda Uruguay (1986-1994).

(Díaz Mier, 1996:121). En consecuencia, al iniciarse la **Ronda Tokio** en 1973 se incluyó al sector agrícola como una de las materias de negociación, pero dividiéndola en tres subgrupos específicos relativos a cereales, carne y productos lácteos (Díaz Mier, 1996:124). Cabe aclarar que sólo dos de dichos subgrupos finalizaron sus trabajos con dos acuerdos relativos a Productos Lácteos y Carne de Bovino.

Pese a estos leves avances, los países en desarrollo sostuvieron que no se habían producido concesiones en algunos sectores que consideraban prioritarios, como los productos tropicales, ni la eliminación de las excepciones planteadas por el Acuerdo Multifibras[330]. Pero sobre todo, el tratamiento especial y diferenciado[331] previsto en los Códigos sobre temas no arancelarios parecía más una declaración genérica que compromisos concretos (Díaz Mier, 1996: 160). En este contexto, cabe destacar el rol desempeñado por el G-10 tal como se explicó en el capítulo 3[332].

La R**onda Uruguay** (1986- 1994), fue la última de las rondas comerciales realizada en el contexto del GATT y la primera en intentar solucionar de raíz los problemas en torno al sector agrícola. Es importante destacar que no existió entre los países en desarrollo una actitud unánime en las mesas de negociación. Los *países menos desarrollados* mantuvieron una actitud defensiva: "se trataría de conseguir siempre un trato especial y, en la medida de lo posible, que no perjudicase a los esquemas de tratamiento preferencial" (Díaz Mier, 1996: 187). Los *exportadores de productos textiles*, por su parte, persiguieron primordialmente la reintegración del comercio de estos productos a las reglas

---

[330] El Acuerdo Multifibras (AMF) fue establecido en 1974 para regular el comercio global de productos textiles y de confecciones. Bajo el AMF, Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea podían establecer límites, llamados cuotas, sobre la cantidad de artículos de indumentaria y textiles hechos en el extranjero que podían entrar en sus países de cualquier otro país productor específico. Desde 1974, se aplicaron cuotas a 73 países del Sur, en su mayoría de Asia. En 1995 entró en vigencia el Acuerdo Sobre los Textiles y el Vestido de la OMC, bajo el cual las cuotas fueron eliminadas en cuatro etapas durante un período de diez años quedando suprimidas el 31 de diciembre de 2004.

[331] El tratamiento especial y diferenciado incluye medidas que pueden agruparse en dos categorías: las acciones positivas que los países desarrollados (PD) toman a favor de los países en desarrollo (PEN), y las excepciones a normas generales que se les permite aplicar. Las primeras abarcan acceso preferencial a mercados de los PD, asistencia técnica o de otro tipo, y acuerdos que sean más beneficiosos para los intereses de los PED. Entre las segundas encontramos mayor flexibilidad para que estos últimos puedan limitar el acceso de ciertos productos a sus mercados por lapsos específicos (excepciones) y períodos más largos para cumplir con sus obligaciones (Giacalone, 2003: 73).

[332] Para más información sobre el G-10, ver capítulo 3, pág. 169.

generales del GATT. Los llamados *"dragones asiáticos"*, por otra parte, se mostraron preocupados por evitar los perjuicios que les causaban las medidas antidumping y antisubvención, así como las medidas de salvaguardia de tipo discriminatorio.

En cuanto a los *países en desarrollo "más grandes"* tales como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Indonesia y Sudáfrica, se unieron al frente de negociación conocido como **Grupo CAIRNS**[333]. Todos los países miembros de este bloque eran exportadores netos de productos agrícolas y, en consecuencia defendían las necesidades de los sectores agropecuarios a gran escala de sus respectivos países. En el marco de la Ronda Uruguay, dicha coalición unió esfuerzos para promover la liberalización del sector y, rápidamente, logró consolidarse como la "tercera fuerza" en el proceso de negociación.

Los resultados más esperados de una liberalización agrícola radicaban en eliminar la tendencia a la baja en los precios y la extrema variabilidad de los mismos. Esto se debe a que el proteccionismo agrícola por parte de los países desarrollados, especialmente Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, provocaba a largo plazo que los precios de los productos alimenticios tendiesen a descender en relación a los precios de los productos manufacturados; perjudicando con ello los ingresos de los estados exportadores de productos agrícolas, en su mayoría países en vías de desarrollo (Falck, 1999: 22).

Luego de ocho años de negociación la Ronda Uruguay dio como resultado, en materia de comercio agropecuario, el **Acuerdo sobre Agricultura**, en el cual se establecieron una serie de concesiones y compromisos en tres grandes áreas: i) acceso a mercados, ii) ayuda interna y iii) subvenciones a la exportación[334]. Paralelamente, se promulgó un Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y una Decisión Ministerial relativa a los países menos adelantados y a los países importadores netos de alimentos.

---

[333] Para más información sobre el Grupo CAIRNS, ver capítulo 3, pág. 170.

[334] El *acceso a mercados* se refiere al conjunto de instrumentos arancelarios y no arancelarios, así como medidas de política comercial que interfieren en el comercio mundial. La *ayuda interna* es el conjunto de políticas domésticas de apoyo al productor aplicadas por el Estado. Las *subvenciones a la exportación* son todas las transferencias directas o indirectas otorgadas por un ente gubernamental para facilitar el proceso exportador o para mejorar la competitividad del producto exportado (López Lee, 1994).

El objetivo de este Acuerdo era brindar un marco para la reforma y liberalización a largo plazo del comercio de productos agropecuarios y de las políticas agrícolas internas. En cuanto a la reducción de aranceles, los países en desarrollo se comprometieron a reducirlos en un 24% en un plazo de diez años, mientras que los países desarrollados asumieron una disminución del 36% en seis años (López Lee, 1994). El acuerdo fue considerado, en principio, un éxito por parte de los países en desarrollo, especialmente por el Grupo CAIRNS, por haber logrado la incorporación del tema agrícola teniendo en cuenta el retraso de su tratamiento en las rondas de negociación.

Como es sabido, la Ronda Uruguay posibilitó, por medio del Acta de Marrakech de 1994, la creación de la OMC inaugurando una nueva etapa en las negociaciones comerciales internacionales.

### 7.2 El inicio de las negociaciones en el ámbito de la OMC

Desde el punto de vista de Dot Keet, en los años que siguieron a la Ronda Uruguay, los países del Sur "fueron tomando conciencia de los objetivos estratégicos subyacentes y de la naturaleza totalmente desequilibrada del paquete de acuerdos que habían firmado (…) También se dieron cuenta de que los gobiernos de los países más ricos y poderosos, sobre todo Estados Unidos y la Unión Europea, habían eludido astutamente las condiciones de amplia y rápida liberalización que estaban imponiendo sobre otros países a través de la OMC y/o del FMI/BM" (Keet, 2006:12). Asimismo, la autora sostiene que los países desarrollados introdujeron "excepciones y exenciones específicas para sí mismos, lo cual les permitía mantener determinados mecanismos o condiciones proteccionistas en el seno de sus economías, especialmente en los sectores más vulnerables, como la agricultura, y en el ámbito de productos menos competitivos, como el de la confección y el textil" (Keet, 2006: 12).

Frente a esta situación, en las **primeras conferencias ministeriales** de la OMC[335], los representantes de los países en desarrollo intentaron retomar y corregir los defectos de los acuerdos que se habían adoptado. Estas deficiencias

[335] El órgano superior de adopción de decisiones de la OMC es la Conferencia Ministerial, que se reúne al menos una vez cada dos años y está compuesta por representantes de todos los miembros. Hasta el presente, se han realizado ocho Conferencias Ministeriales: Singapur (1996), Ginebra (1998), Seattle (1999), Doha (2001), Cancún (2003), Hong Kong (2005), Ginebra (2009) y Ginebra (2011) (Datos del sitio web oficial de la OMC, 2011).

recibieron el nombre de "cuestiones de ejecución" puesto que se pusieron principalmente de manifiesto cuando los gobiernos intentaron “ejecutarlas fielmente” y, por tanto, cuando estudiaron con mayor detenimiento las disposiciones de los acuerdos que habían firmado (Keet, 2006: 64).

La t**ercera conferencia ministerial** realizada en **Seattle** en 1999 constituyó un primer punto de inflexión en las negociaciones agrícolas internacionales. En efecto, la conferencia estableció cuatro grupos de trabajo pero como consecuencia de la desorganización y desorden que primó en dicha reunión[336], sólo el Grupo de Trabajo sobre Agricultura pudo desarrollar sus actividades.

En el transcurso de esta negociación se presentaron dos bloques contrapuestos. El primero de ellos, liderado por Japón y la Unión Europea, junto a Corea, Suiza y otros países nórdicos, “pugnaban por un mayor acceso a los mercados y, a la vez, defendían la no reducción de apoyos internos y de subsidios a la exportación así como la incorporación del concepto de multifuncionalidad como preocupación no comercial”[337]. El segundo grupo, a su vez, estaba formado por la mayoría de los países en desarrollo y por el Grupo CAIRNS y pretendía “un proceso gradual de reducción de aranceles, pero condicionado a una reducción sustancial de apoyos internos a la agricultura y la eliminación de los subsidios a las exportaciones”. Asimismo, demandaban un trato especial y diferenciado más funcional (Negro, 2004: 357).

Estas posiciones disímiles no lograron aproximarse y, por consiguiente, la conferencia no alcanzó los objetivos planteados. En este sentido, los países de América Latina, el Caribe y África dieron a conocer su descontento condenando especialemente la realización, por parte de los países más poderosos, de una serie de reuniones no oficiales y reservadas durante el curso de la conferencia ministerial. Entre las posturas de resistencia más significativas cabe mencionar al Grupo Africano[338] el cual se manifestó públicamente en contra de los procedimientos excluyentes de la OMC. Resulta importante destacar que, tras la experiencia en Seattle, los países del Sur intensificaron los contactos para la

---

[336] Para más detalles sobre la conferencia ministerial de Seattle, ver pág. 242, nota al pie nº 293.
[337] Preocupación no comercial en agricultura se refiere a actividades asociadas pero no desvinculadas de la producción como turismo, paisaje rural, ecología y conservación, desarrollo y sanidad (Negro, 2004:356).
[338] Para más información sobre el Grupo Africano, ver pág. 174, nota al pie nº 218.

formación de alianzas en el ámbito de la OMC, con el objeto de promover sus opiniones sobre cuestiones y procesos claves, especialmente en torno a los temas agrícolas.

A mediados de 2001, se inició un intenso debate en Ginebra entre las naciones industrializadas y los países en desarrollo sobre el **lanzamiento o no de una nueva ronda** de negociaciones comerciales multilaterales durante la siguiente conferencia ministerial, planeada para fines de dicho año. Todos los países del Norte se mostraron a favor de esta posibilidad. Un gran número de países del Sur, por el contrario, se opusieron argumentando que en lugar de buscar un mayor nivel de reducciones de aranceles industriales o incorporar nuevos temas, los miembros de la OMC debían concentrarse en resolver asuntos que constituían una preocupación de larga data para los países en desarrollo, como la aplicación efectiva de los acuerdos existentes y la búsqueda de soluciones para los desequilibrios inherentes a dichos compromisos (Diario de Doha, 2001).

Finalmente, durante la **cuarta conferencia ministerial**, en noviembre de 2001, se produjo el lanzamiento de la actual **Ronda Doha**. Algunos analistas sostienen que "Doha tuvo todas las características de la Ronda Uruguay y significó el resurgimiento del proceso de "sala verde"[339], por el cual un puñado de países poderosos adoptaron las decisiones que luego impusieron al resto" (Raghavan, 2001:2). Durante estas reuniones, **India** asumió el rol de vocero del Sur, amenazando con no firmar el acuerdo para el cual se requería el consenso de todos los miembros de la OMC. En efecto, el Ministro de Comercio de India, Murasoli Maran anunció en la reunión de jefes de delegaciones que: "India no se incorporaría al consenso si no se tenía en cuenta su oposición al lanzamiento, en Doha, de negociaciones sobre temas nuevos (…) y a que sólo quedaran a definir por consenso expreso las modalidades en la siguiente conferencia ministerial" (Raghavan, 2001:2).

[339] La denominación "sala verde" se refiere a las negociaciones desarrolladas entre las grandes potencias comerciales, en algunas ocasiones acompañadas por dos o tres países en desarrollo que las mismas identifican como representantes de las posiciones de los países del Sur. Los resultados de dichas reuniones son presentados luego en plenario, convirtiendo así en una mera formalidad, a las reuniones generales en las cuales participan todos los países. Se las conoce por ese nombre debido al color verde con el que durante mucho tiempo estuvieron pintadas las paredes de la sala de reuniones del director general de la OMC, donde frecuentemente se han llevado a cabo este tipo de negociaciones.

La actitud tomada por India no fue acompañada por otros países en desarrollo aún cuando éstos tenían las mismas preocupaciones que el gobierno indio. Varios representantes del Grupo ACP[340] se contentaron con obtener una "excepción" al acuerdo con la Unión Europea como contrapartida de su apoyo al lanzamiento de una nueva ronda con los cuatro "temas de Singapur"[341]. Asimismo, el grupo de Países Menos Adelantados[342], aceptaron numerosas condiciones con la esperanza de obtener una genuina asistencia técnica y ayuda para aumentar su capacidad. El Grupo CAIRNS (en el cual, como se dijo, participaban **Brasil y Sudáfrica**) respaldó la nueva ronda, incluso los temas de Singapur, a cambio de una ampliación del mandato de las negociaciones más allá de lo dispuesto en el artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura, mediante "reducciones de todas las formas de subsidios de exportación, con miras a su eliminación gradual" (Raghavan, 2001:3). Frente a este desenlace, los países del Sur accedieron a firmar el acuerdo debido a la mayor conveniencia que les representaba la existencia de un sistema comercial multilateral antes que negociaciones bilaterales con los grandes bloques.

Cabe mencionar que algunos medios de comunicación de las naciones desarrolladas describieron el lanzamiento de una nueva ronda comercial en Doha como "un resultado exitoso" y presentaron a India como el "gran perdedor", por haberse resistido. El desarrollo de la conferencia demostró las dificultades que afrontan los países del Sur para sostener posiciones de forma conjunta, ante la tendencia por parte de cada grupo negociador de priorizar sus propios intereses en función de sus respectivas necesidades.

---

[340] El Grupo ACP está conformado por 56 países de África, el Caribe y el Pacífico que poseen relaciones comerciales preferenciales con la Unión Europea desde 1975 con los Convenios de Lomé, ahora denominados de Cotonou. Miembros: Angola, Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Republica Centro Africana, Chad, Congo, Costa de Marfil, Cuba, Republica Democrática del Congo, Djibouti, Dominica, Republica Dominicana, Fidji, Gabón, Gambia, Ghana, Grenada, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Jamaica, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mauricio, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, Papua New Guinea, Rwanda, St Kitts and Nevis, St Lucia, St Vincent and the Grenadines, Senegal, Sierra Leona, Islas Salomón, Sudáfrica, Surinam, Swazilandia, Tanzania, Togo, Trinidad y Tobago, Uganda, Zambia, Zimbabwe.

[341] Los "Temas de Singapur" incluyen inversiones, competencia, compras públicas y facilitación del comercio y fueron planteados por primera vez en la Primera Conferencia Ministerial de la OMC realizada en Singapur en 1996 (Negro, 2004:351).

[342] Para más información sobre el Grupo de Países Menos Adelantados (PMA), ver Capítulo 3, pág. 173.

Finalmente, la declaración ministerial adoptada durante esta conferencia estableció un programa de negociaciones que debía concluir, como fecha límite, el 1 de enero de 2005. Asimismo, se estableció que la nueva Ronda Doha debería prestar especial atención a las necesidades de desarrollo de los países pobres del Sur a través de un mandato conocido como Programa Doha para el Desarrollo.

## 7.3 Los sectores agrícolas nacionales

A partir del 2003, se inauguró un nuevo período en las negociaciones agrícolas de la OMC caracterizado por una participación destacada de los países miembros de IBSA. Para el análisis de las posturas sostenidas por estos tres países en las esferas multilaterales se realiza previamente un abordaje sobre la realidad del sector agrícola en cada uno de estos estados. La posibilidad de contar con un panorama más preciso sobre la realidad agrícola nacional permitirá, en mayor medida, comprender tanto el mantenimiento como los cambios en las posturas gubernamentales a lo largo del proceso de negociación.

### 7.3.1 La importancia de la agricultura india contra la pobreza y el desempleo nacional

Una vez conseguida la independencia de India, el gobierno de Nehru concentró sus esfuerzos en el logro de la industrialización nacional. La cuestión agrícola por lo tanto fue dejada en un segundo plano. No obstante, con la llegada de Indira Gandhi al poder, se produjo la instauración de la denominada Revolución Verde (1966-1971) que colocó a la agricultura como principal fuente de preocupación. La **Revolución Verde** fue un programa de modernización acelerada del sector agrícola que, mediante la incorporación de tecnología y la introducción de variedades de cereales de alto rendimiento, buscó expandir los niveles de producción. En la práctica, implicó el primer paso hacia una lógica comercial y capitalista aspirando al logro de ciertos objetivos productivos. Si bien los resultados fueron positivos desde el punto de vista de la producción (puesto que el ascenso fue más que significativo); el mencionado programa no logró reducir los niveles de pobreza del país (D'Orazi, 2003: 131).

La economía agrícola fue estrictamente regulada desde el aparato estatal convirtiendo al país en autosuficiente en la producción de granos a nivel nacional. El constante crecimiento de la producción se mantuvo hasta la década del ochenta

y luego comenzó a estancarse. Es importante mencionar que el programa de liberalización económica de 1991 no contempló medidas vinculadas al sector agrícola. De este modo, el gobierno indio mantuvo una serie de disposiciones tales como precios mínimos de apoyo, subsidios alimentarios para los consumidores y subvenciones a los productores para insumos (fertilizantes, electricidad, combustible, entre otros).

Además, el mercado agrícola sigue siendo objeto de un marco regulatorio complejo. Por ejemplo, la "**Essential Commodities Act" (ECA)** permite, tanto al gobierno nacional como a los estatales, imponer restricciones para el almacenamiento y transporte de aquellas mercaderías consideradas esenciales. Asimismo, el **"Agricultural Produce Marketing Committee" (APMC)** exige que los productos sólo sean comercializados en mercados controlados, a través de un registro de intermediarios. Esta reglamentación fue posteriormente modificada en el 2003 con el objeto de fomentar el establecimiento de mercados privados y de centros de compra y venta directa, a través de asociaciones público-privadas. No obstante, la nueva normativa aún no ha sido adoptada por la totalidad de los estados del país. En el año 2000, se anunció la Política Agraria Nacional que constituyó el primer abordaje político integral de la realidad agropecuaria india. Dicho plan estableció como objetivo alcanzar una tasa de crecimiento del 4% anual, lo cual comenzó a lograrse a partir del año 2005[343] (Gurung y Gilmour, 2008: 3).

En cuanto al comercio internacional de productos agrícolas, hasta la década del noventa, los intercambios estuvieron estrictamente regulados con tarifas altas y con restricciones cuantitativas. A partir de 1994, el gobierno indio inició algunas reformas relativas a la flexibilización de las cuotas de exportación, la eliminación de los precios mínimos de exportación y, lentamente, la liberalización de las importaciones de productos agroalimentarios. Años más tarde en el 2001, para cumplir con la normativa establecida por la OMC, India reemplazó las restricciones cuantitativas, a las importaciones de todos los productos agrícolas, con aranceles de importación (Gurung y Gilmour, 2008: 4).

[343] Los crecimientos anuales fueron: 5,1 % en 2005-06, 4,2 % en 2006-07, 5,8 % en 2007-08, 0,4 % en 2008-09 (debido a las escasas precipitaciones) y 4,4% en 2010-11 (Ministry of Agriculture of India, Annual Report 2010-2011, 2011: 3).

Sin embargo, el gobierno mantiene aún hoy altos aranceles y barreras no arancelarias a fin de limitar la importación de productos agrícolas.

En la actualidad, la agricultura nacional representa sólo el 15 % del PBI pero emplea al 60 % de la mano de obra de todo el país (Ministry of Agriculture of India, Annual Report 2010-2011, 2011: 3). La agricultura india se caracteriza por una baja productividad en la mayoría de los cultivos, con rendimientos promedio por debajo de los niveles mundiales. Con respecto a la distribución de la tierra, el tamaño promedio de las propiedades es de 3,3 acres[344] con tendencia a tornarse cada vez más pequeñas, como consecuencia de la división de las granjas que pasan de generación en generación. Como contrapartida, las grandes haciendas (mayores a 25 acres) representan sólo el 1% del total de 119 millones de granjas presentes en toda India. Cabe mencionar que la legislación de varios estados restringe el tamaño de las explotaciones agrícolas de 10 a 20 acres (para los regadíos) y de 15 a 60 acres (para las áreas sin riegos) (USDA, 2009: 1).

De todo lo anteriormente dicho se infiere que la población rural es ampliamente significativa. Como ya se dijo, siete de cada diez indios habitan en las zonas rurales. En el marco de un régimen político democrático, el campo es entonces quien decide los resultados de las competiciones electorales. Paralelamente, el campo es además el ámbito en el cual la pobreza se encuentra más extendida (D'Orazi, 2003: 131). Frente a ello, en 2005 el gobierno dio a conocer el **Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MNREGA)**[345]**,** programa que como se explicó en el capítulo 2**,** busca mejorar las condiciones de vida de aquellos ciudadanos dedicados a trabajos manuales no calificados que habitan las regiones agrícolas del país.

Por otra parte, la crisis alimentaria mundial de los últimos años junto con la creciente demanda interna de alimentos preocupó especialmente a las autoridades indias, generando un mayor nivel de atención gubernamental hacia este sector. Por consiguiente, en el período 2004-2010, el total de inversiones orientadas a la agricultura se incrementó en torno a un 7,5% anual (Ministry of Agriculture of India, Annual Report 2010-2011, 2011: 4).

---

[344] Un acre es una medida de superficie usada en agricultura tanto en el Reino Unido como en sus antiguas colonias. Un acre es igual a 4.047 m2 (0,405 ha).
[345] Para más información sobre el MNREGA, ver capítulo 2, pág 115.

Producto de este mismo contexto, el gobierno lanzó en 2007 el **Rashtriya Krishi Vikas Yojana (RKVY)** con el objetivo de impulsar la tasa de crecimiento agrícola y para incentivar a los estados a aumentar la inversión pública en agricultura y en los sectores vinculados. Asimismo, se puso en marcha, en 17 estados del país, el **National Food Security Mission (NFSM)** a fin de garantizar la autosuficiencia nacional de trigo, arroz y legumbres (Ministry of Agriculture of India, Annual Report 2010-2011, 2011: 7-8).

No obstante, Rajeev Srinivasan sostiene que "la agricultura en India sigue abandonada. Se trata de una consecuencia de la endémica infrainversión en este sector". De hecho, la falta de infraestructura constituye un grave problema: "casi la mitad de la producción se pierde por culpa del deterioro y las plagas, porque no hay suficiente infraestructura para la refrigeración, el transporte o el almacenamiento seguro (Srinivasan, 2008: 14). Además, la adición de valor en las empresas agroalimentarias es relativamente baja y las cadenas de comercialización están muy fragmentadas incluyendo, a menudo, entre seis y ocho intermediarios.

### 7.3.2 La agricultura en Brasil: el agronegocio como heredero del latifundio

El desarrollo de la agricultura brasileña se basó históricamente en la concentración de la propiedad de la tierra privilegiando el latifundio. De este modo, el sistema benefició apenas a una minoría compuesta por las oligarquías rurales mientras que la mayoría de la población fue marginalizada. Posteriormente, el proceso de modernización agrícola profundizó aún más estas desigualdades sociales.

Desde el punto de vista de la producción, entre 1980 y 2005, el sector agropecuario registró un crecimiento sostenido en prácticamente todos los rubros, dando lugar a lo que se conoció como el "milagro agrícola" de Brasil. Algunas de las razones que explican dicho crecimiento se vinculan a la diversificación de sus exportaciones. Así, aunque los clásicos productos destinados al exterior -azúcar, café, jugo concentrado de naranja- conservaron su importancia, las exportaciones de carnes y soja, orientadas principalmente a los países desarrollados y a grandes consumidores como China e India, comenzaron a sobrepasar en gran medida a los tradicionales. Aunque quizás el factor más importante haya que buscarlo en las políticas institucionales puesto que "Brasil fue uno de los pocos países

latinoamericanos que, a pesar del avance de las reformas estructurales de la década del noventa, no desmanteló su principal institución de investigación agrícola: la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Dicho organismo, introdujo una serie de innovaciones para adaptar las tecnologías desarrolladas en los países del Norte a las condiciones de la frontera agrícola nacional. Además, Brasil siguió un "enfoque de integración de las cadenas productivas agroindustriales, que se tradujo en mecanismos concretos de política sectorial en los niveles productivo, industrial, de comercialización interna y de exportación" (Graziano Da Silva, 2009: 49). En la actualidad, el sector agrícola representa el 5,5 % del PBI nacional empleando al 14 % de la población brasileña (Future of Agricultural Cooperation in IBSA, 2010: 1).

Desde el punto de vista de los actores intervinientes en el sector agrícola brasileño, es posible mencionar diversos agentes. El primer segmento importante a considerar es el llamado *agro-negocio*, es decir, terratenientes productores de commodities, industrias que se benefician de los productos agropecuarios y empresas comerciales exportadoras que pueden ser considerados los herederos de las antiguas oligarquías rurales (Estrella Faria, 2006: 2).

Un segundo segmento está formado por los *pequeños campesinos y trabajadores rurales*, representados por la Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) y por el Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), los cuales luchan por la preservación y conquista de la propiedad de la tierra y por empleos en el campo. Su objetivo es la producción de alimentos para el consumo popular, preservando el mercado interno y la seguridad alimentaria de la nación. Por esta razón, es un grupo que vigila las concesiones de acceso al mercado brasileño y tiene escaso interés en las exportaciones (Estrella Faria, 2006: 2).

Con la llegada de Lula a la presidencia del país, las diferencias existentes entre los diversos actores de la sociedad civil involucrados en el sector agrícola se replicaron en las distintas *agencias gubernamentales nacionales*. De este modo, el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio (encabezado durante el primer gobierno de Lula por Luiz Fernando Furlan**,** presidente de la empresa alimenticia Sadia y vicepresidente de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo**)** y el Ministerio de Agricultura (encabezado durante el primer mandato de Lula por Roberto Rodrígues, representante de la Asociación Brasileña de Agrobusiness y

dueño de un ingenio azucarero) siempre se mostraron como defensores de las propuestas de liberalización, por considerarlas vitales para el crecimiento económico del país[346].

El Ministerio de Desarrollo Agrario**,** en cambio, se concentró en el fortalecimiento de la agricultura familiar sobre la base de un enfoque integrador por el cual las medidas de transferencias de rentas (como el programa Bolsa Familia) se conjugaron con facilidades de crédito, programas de compras públicas, alimentación escolar y producción agroecológica (Rosero, Carbonell, Regalado, 2011: 25). Un ejemplo de este tipo de planes es el **Programa de Adquisición de Alimentos (PAA),** implementado por el gobierno de Lula en julio de 2003 como parte estructural del Programa Hambre Cero. El plan garantiza la comercialización de la cosecha de los agricultores familiares a través de la compra de sus productos por parte del Estado, que luego los destina a programas municipales de seguridad alimentaria (merienda escolar, comedores populares, hospitales, guarderías infantiles) y también a reponer las reservas federales de alimentos. De este modo, se asegura un mercado para los productos de los pequeños agricultores y se fomenta la producción de alimentos a escala local generando empleos e ingresos en las comunidades rurales. Siguiendo esta misma línea, recientemente se aprobó una ley que obliga a comprar al menos el 30% de los alimentos destinados al Programa Merienda Escolar a pequeños agricultores del país (Graziano Da Silva, 2009: 53-54).

Existen también otros programas vigentes desde fines de la década del noventa -implementados en los últimos años del gobierno de Cardoso-, que se profundizaron a partir del gobierno de Lula da Silva. Entre ellos, cabe mencionar el **Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf)** creado con el objeto de conceder líneas de créditos a pequeños productores para mejorar la infraestructura física de las zonas rurales. A partir del 2003, se ampliaron los beneficiarios de este programa, que en el Nordeste del país cuenta con más de un millón de tomadores de préstamos (Favareto, 2009: 155).

---

[346] La elección de estos ministros debe ser entendida tomando en consideración que, al ganar las elecciones, Lula debió, por un lado, responder a las históricas demandas de sus seguidores tradicionales, esto es, los sectores más desfavorecidos de la sociedad y, por otra parte, mantener en calma a los sectores empresariales y a los mercados financieros internacionales que en principio se resistían a su figura.

Es importante destacar que la divergencia de posiciones suscitada entre los distintos ministerios nacionales también se trasladó al proceso negociador desarrollado en el marco de la Ronda Doha: mientras que el Ministerio de Agricultura apoya las posiciones ofensivas del sector de agronegocios, el Ministerio de Desarrollo Agrario sostiene las posturas defensivas de la agricultura familiar (Souza, 2009: 124).

En cuanto a la distribución de la tierra y el histórico problema del latifundio, la Constitución Nacional brasileña de 1988 estableció la función social de la propiedad y, por consiguiente, la expropiación de tierras para fines de reforma agraria, por lo cual el proceso de presión social para un cambio en la distribución de la riqueza se intensificó considerablemente.

El MST, principal organización en pos de la reforma agraria, apoyó a Lula en las elecciones de 2002 pero posteriormente se convirtió en su principal crítico, acusándolo de un abandono de las propuestas sociales. Joao Pedro Stédile, uno de los coordinadores de dicha organización campesina, aseguró que el gobierno de Lula “"no cumplió su propio plan nacional de reforma agraria, y de todas las promesas hechas cumplió sólo una: la de distribuir canastas básicas de alimentos a las familias acampadas" (Osava, 2003).

Según las últimas estimaciones oficiales, existen 4 millones de establecimientos familiares dedicados a la agricultura. El tamaño promedio de las propiedades retrocedió de 78 ha a 63 ha, y se produjo un aumento del número de propietarios del orden de los 350.000. Al mismo tiempo, existen unas 900.000 familias incluidas en el programa de asentamientos de reforma agraria, de las cuales poco más de 500.000 fueron incorporadas desde la asunción del actual gobierno (Favareto, 2009: 153).

No obstante, el MST considera que las cifras oficiales están infladas pues incluyen posesiones legalizadas y reemplazos de familias que desistieron. En suma, la ejecución de la reforma agraria es vista como “un avance para el gobierno, un logro insuficiente para el movimiento campesino y un resultado casi inútil para la oposición” (Osava, 2007).

Lo cierto es que la propiedad de la tierra sigue estando muy concentrada. En términos de Favareto, uno de los problemas refiere al lugar que las políticas territoriales ocupan en las estructuras de gobierno: “en general, han sido subordinadas a ministerios de escaso poder y con limitadas capacidades para

movilizar los fondos públicos necesarios para una verdadera estrategia territorial de desarrollo" (Favareto, 2009: 161). Asimismo, los especialistas enfatizan la necesidad de evitar crear contradicciones entre las políticas productivas y las políticas sociales. Para Antonio Buainin, autor de varios estudios sobre agricultura familiar, la reforma agraria puede promover un desarrollo más distributivo y equitativo sin afectar el agronegocio sino "conviviendo con él y apoyándolo, al diversificar la producción, crear empleo y ampliar el mercado. Por eso, la reforma agraria es una necesidad de la economía y no un simple programa social de reducción de pobreza, como opinan los que desprecian el papel productivo de los pequeños agricultores en el actual mundo de agricultura altamente tecnificada y competitiva" (Buainin en Osava, 2003).

### 7.3.3 El sector agrícola sudafricano: entre las reivindicaciones post-apartheid y la subsistencia familiar

Las políticas implementadas durante el régimen de segregación racial, a través de la creación de los llamados bantustanes, fomentaron una mano de obra agrícola migrante, desposeída de tierra y orientada a actividades de subsistencia. Como resultado de estas medidas, la mayoría de las zonas rurales de Sudáfrica (ex bantustanes) se encuentran en la actualidad fuertemente privadas de infraestructura y de servicios, concentrando además los mayores niveles de pobreza y desempleo del país (Cousins, 2011: 4).

Al finalizar el sistema del apartheid, la reforma territorial adquirió una gran importancia, especialmente en términos simbólicos. En este sentido, el gobierno sudafricano estableció la **"Land Redistribution for Agricultural Development" (LRAD)** cuyo principal objetivo era lograr, para el 2014, la transferencia del 30% de la tierra agrícola -en manos de blancos- a agricultores de raza negra. No obstante, estas modificaciones fueron excesivamente lentas[347] y la meta fue finalmente diferida para el año 2025 (Marais, 2011: 217).

La agricultura, por otra parte, no figuró entre las prioridades del nuevo gobierno democrático. Recién en 2003, se puso en marcha el "**Comprehensive Agricultural Support Programme" (CASP),** diseñado para promover la

[347] Para el 2004, sólo un 2,9% de tierra cultivable fue transferida, beneficiando a un poco menos de 200.000 hogares (Lahiff y Cousins, 2005: 129).

participación de los agricultores de raza negra en el mercado agrario (Greenberg, 2010: 7). No obstante, y en el marco del Black Economic Empowerment (BEE), la mayor parte de las tierras redistribuídas beneficiaron a un pequeño número de grandes productores agrícolas de raza negra, en desmedro de los pequeños agricultores que tradicionalmente han habitado las zonas rurales. Ben Cousins advierte que "BEE-type land reform can be seen as a peculiar form of accumulation from above, in which a highly inegalitarian agrarian structure is left largely intact, and only the racial identity of large scale capitalist farmers alters" (Cousins, 2011: 16). Las medidas del gobierno nacional sólo apoyaron a aquellos productores que podían contar con sus propios recursos y con facilidades de crédito, lo cual terminó favoreciendo el desarrollo de una nueva clase de comerciantes agrícolas negros orientados al mercado de exportación (Lahiff y Cousins, 2005: 129).

Por otro lado, cabe recordar que el principal problema de la actividad agrícola en Sudáfrica es la falta de agua para el desarrollo de los cultivos ya que la mayor parte del territorio registra precipitaciones menores a los 500 mm al año. Según las condiciones climáticas y de aptitud de los suelos, sólo el 13% de la superficie total es cultivable, representado este porcentaje aproximadamente 15 millones de ha. La "**National Water Act",** que data de 1988, separa la propiedad de la tierra de la propiedad del agua, quedando esta última en potestad del Estado. Si bien esta política implicó un cambio radical, se acordó un mantenimiento de los patrones de uso del agua a través de la implementación de un sistema de registros sobre sus diversos empleos. Posteriormente, en 2006, se realizó una reforma política de asignación de agua que, en términos discursivos, planteaba garantizar dicho recurso para la satisfacción de las necesidades de los habitantes de las áreas rurales (Greenberg, 2010: 9-10).

En función de lo señalado se infiere que los diversos planes y actividades de apoyo al uso productivo de la tierra funcionaron de forma desagregada, es decir, como programas independientes entre sí. En efecto, mientras que la redistribución de tierras es una tarea de competencia nacional, en las políticas agrícolas la competencia es concurrente entre el gobierno nacional y los distintos gobiernos provinciales. Por esta razón, el Departamento de Agricultura Nacional realizó la redistribución territorial sin tomar en consideración *quiénes* estaban siendo los principales beneficiarios (Greenberg, 2010: 11).

Frente a esta situación, el gobierno nacional lanzó en 2008 el "**Land and Agrarian Reform Programme" (LARP)** con el objeto de integrar todos los planes existentes así como también alcanzar mayores niveles de coordinación entre el Departamento de Agricultura Nacional y los distintos departamentos provinciales. Pese a esto, "the implementation has been slow and there is little evidence of any significant change in practice to date" (Greenberg, 2010: 10).

En cuanto a la comercialización de productos agrícolas, las medidas de liberalización y desregulación económica, implementadas en Sudáfrica durante la década del noventa, provocaron una marcada concentración económica e integración vertical tanto en la producción y el almacenamiento como en la venta de alimentos. Además, el modelo post-apartheid promovió una economía abierta por la cual Sudáfrica realizó una reducción de sus aranceles en un lapso de tiempo menor al que exigía la OMC. En consecuencia, las exportaciones agrícolas crecieron de forma significativa aunque beneficiaron fundamentalmente al sector del agronegocio. De igual modo, las importaciones de alimentos aumentaron sustancialmente.

En los últimos años, la política generalizada de precios de paridad de importación mundial hizo que el costo local de las commodities sudafricanas estuviese determinado externamente, sin considerar el importe real de producción. Esta situación, agravada por la actual crisis económica internacional, llevó al gobierno de Sudáfrica a pensar en incrementar los aranceles para proteger la economía nacional.

En la actualidad, la agricultura sudafricana contribuye con apenas el 3% del PBI y asegura la supervivencia para el 13 % de la población nacional. El país posee 240.000 productores agrícolas de raza negra dedicados a actividades comerciales y entre 2 y 4 millones de agricultores que producen alimentos para el consumo familiar (Greenberg, 2010: 13). Frente a ello, la Conferencia Nacional de Polokwane de la ANC en 2007, reconoció la necesidad de integrar a los pequeños productores en las cadenas de valor propiciando una mayor participación de los mismos en el mercado.

Sin embargo, el apoyo financiero para el sector agrícola continúa siendo insuficiente. La respuesta del gobierno de Zuma, en un momento de contracción económica, ha sido una reasignación de recursos desde la agricultura hacia otras áreas económicas consideradas prioritarias. En términos de Greenberg, "despite

the rhetoric of rural development that accompanied the Zuma administration's rise to power, when it comes to the crunch, agriculture and rural development are not really seen as potential drivers of the economy. We remain in the broad mindset that agriculture is a declining sector compared to the whole economy, and that the future is urban" (Greenberg, 2010: 14).

Los especialistas en el tema concluyen que la eliminación de los esquemas de segregación racial es una condición necesaria pero no suficiente y que debe enmarcarse en una estrategia más amplia que contemple mayores oportunidades para los pequeños productores rurales (Marais, 2011; Greenberg, 2010, Cousins, 2011). Asimismo, la distribución de una escasa cantidad de tierras arables e irrigadas se presenta como un importante desafío gubernamental acentuado recientemente por la crisis alimentaria global.

### 7.4 El protagonismo de los países del Sur a partir de 2003 en Cancún

La q**uinta conferencia ministerial** realizada en **Cancún,** en septiembre de 2003, constituye el siguiente punto de inflexión en el ámbito de la OMC al producirse un quiebre y posterior estancamiento en el proceso de negociación. Como se explicó en el capítulo 3, en esta conferencia ministerial comenzaron a ganar protagonismo tres nuevos grupos de presión internacional -conformados por países del Sur-: el G-20, el G-33 y el G-90.

La preeminencia obtenida por el **G-20**[348] (grupo de iniciativa brasileña formado por grandes países en desarrollo) provocó un desplazamiento del Grupo CAIRNS que, como se mencionó anteriormente, había tenido un alto perfil durante la Ronda Uruguay. Si bien tanto el Grupo CAIRNS como el G-20 buscan lograr la liberalización del comercio agrícola, los objetivos de cada uno de ellos presentan algunas importantes discrepancias. Según Diana Tussie, la diferencia radica en que el Grupo CAIRNS apoya una liberalización agrícola total mientras que el G-20, basado en una posición más pragmática, toma en consideración los efectos perjudiciales que dicha liberalización total acarrearía para el desarrollo de sus respectivas naciones (Tussie, 2004:4).

En este punto resulta importante destacar que **India** había desempeñado desde el principio un papel muy dinámico, tanto en el seno del GATT como en la

[348] Para más información sobre el G-20, ver capítulo 3, pág. 172.

OMC, siendo un actor destacado en muchas de las iniciativas de los países en desarrollo. **Brasil** y **Sudáfrica**, en cambio, habían mantenido un perfil más bajo teniendo en cuenta que el Grupo CAIRNS fue el único núcleo dentro de la OMC al que se habían unido públicamente (Keet, 2006:14). En cuanto a Sudáfrica, tras la transición democrática de 1994, siguió formando parte del Grupo CAIRNS y como nuevo miembro integrado en la Organización de la Unidad Africana (OUA) empezó a participar también en el Grupo Africano.

Por tanto, y a pesar de cierta reticencia de Sudáfrica y Brasil, los gobiernos de estos dos estados decidieron impulsar fuertemente el accionar del G-20 a partir de la quinta conferencia ministerial. Aunque India no figura entre los principales exportadores de productos agrícolas, su participación incrementó la legitimidad del proceso negociador en Cancún favoreciendo que otros países en desarrollo se sumaran a la iniciativa. Además, la cercanía temporal entre la formación de IBSA y la aparición del G-20 hizo que la trilateral fuese considerada desde un principio como la cabeza de este bloque, lo cual generó una serie de resquemores por parte de los restantes miembros del grupo.

Durante el encuentro realizado en Cancún, el G-20 se mostró resuelto a tratar los principales desequilibrios e incoherencias con respecto a la ejecución del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC y a solicitar la apertura de los mercados de los países ricos a sus grandes exportadores agrícolas. El abierto desafío del G-2O a las políticas agrarias de los países centrales alteró el clima general de las negociaciones, convirtiéndolo en un actor que Estados Unidos y la Unión Europea tuvieron que empezar a tomar en consideración. En términos de Walden Bello, "el surgimiento del G-20 en la ministerial de Cancún puso sobre aviso a la Unión Europea y a Estados Unidos de que era obsoleta la vieja estructura de poder y toma de decisiones en la OMC. Había que hacer lugar a nuevos jugadores en la elite, expandir el círculo de poder para volver a poner de pie y en marcha a la organización" (Bello, 2005).

A diferencia del G-20, el **G-33**[349] no se focaliza en la liberalización del comercio agrario sino en evitar que las exportaciones agrícolas de los países

[349] Para más información sobre el G-33, ver capítulo 3, pág. 173.

industrializados, y el fenómeno de dumping[350] que las caracteriza, perjudiquen a millones de pequeños y vulnerables productores campesinos y granjas familiares que constituyen la mayoría de sus respectivas poblaciones. En este sentido, el gobierno de India, donde el trabajo agrícola emplea a la mitad de su población activa, se transformó en uno de los principales líderes de este bloque.

Asimismo, el G-33 exige el derecho a utilizar medidas especiales de salvaguardia para promover y proteger productos claves que identifica como especiales, así como a sus pequeños productores, frente al aumento de las importaciones y/o la caída de los precios. Así, a pesar de cooperar con el G-20 y, en ocasiones solaparse con éste, el G-33 mantiene una identidad separada y unas demandas más específicas (Keet, 2006:16).

El **G-90**[351], finalmente, está formado por los estados con economías más vulnerables. Pretende que se reconozcan sus necesidades de desarrollo e insiste en recibir un "trato especial y diferenciado" en reconocimiento de sus menores niveles de crecimiento. En Cancún, el bloque se opuso a la introducción de los "temas de Singapur" en las negociaciones de la OMC, especialmente en relación a aquellos que propiciaban la libertad de movimiento y operaciones de inversores internacionales. La coalición estableció un *modus operandi* de carácter defensivo y preventivo, el cual garantizaba que "ningún país miembro del G-90 pudiera establecer compromiso alguno sin antes informar al resto del grupo o grupos, incluso si era invitado a los privilegiados cónclaves internos de la OMC como representante de alguno de dichos grupos" (Keet, 2006:17).

En la conferencia de prensa realizada al finalizar la reunión de Cancún, los representantes del G-20 no ocultaron su satisfacción por la articulación política lograda así como por haber conseguido aglutinar a un conjunto de capacidades técnicas que les permitieron negociar con competencia en temas tan complejos. Si bien para los países desarrollados la reunión ministerial fracasó en su conjunto, el canciller de Brasil, Celso Amorín señaló: "no debe verse la conclusión de Cancún como un fracaso, puesto que los procesos de este tipo tienen normalmente avances

---

[350] El dumping es conceptualmente la discriminación de precios en diferentes mercados nacionales. Una de las formas más comunes de este tipo de discriminación es la práctica de vender en los mercados externos a precios inferiores a los establecidos en el mercado doméstico (Darchuk y Milano, 1999).

[351] Para más información sobre el G-90, ver capítulo 3, pág. 173.

y retrocesos, pero fundamentalmente porque a veces es necesario pararse firme y saber poner límites para poder seguir avanzando y trabajando" (Evia, 2003).

## 7.5 Las negociaciones después del estancamiento: 2004-2008

Tras la severa paralización de las negociaciones en Cancún, los miembros de la OMC firmaron, el 1º de agosto de 2004 en Ginebra, un **Acuerdo Marco** como base para completar las "modalidades" relativas a la agricultura. El consenso se logró luego de intensas negociaciones que incluyeron reuniones privadas de los distintos grupos: Grupo CAIRNS, G-20, G-33, Grupo Africano, Grupo ACP, entre otros; así como también entre distintos miembros claves como Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. El Acuerdo Marco confirmó que no se cumpliría el plazo del 1º de enero de 2005. En cuanto a las modalidades, se describieron sus características fundamentales, sin entrar en detalles: no se enunciaron las fórmulas exactas que se utilizarían ni se incluyeron las cifras que servirían de base para determinar con precisión el grado de reforma que se busca lograr.

Paralelamente, los miembros de **IBSA**, reunidos a **nivel ministerial en marzo de 2005**, decidieron crear un grupo de trabajo de cooperación sectorial en materia agrícola con el objeto de fortalecer los mecanismos de consulta tanto a nivel trilateral como en el marco del G-20 (Comunicado ministerial IBSA, 2005: 5).

La s**exta conferencia ministerial de la OMC** se celebró en **Hong Kong**, del 13 al 18 de diciembre de 2005. Luego del colapso de dos reuniones ministeriales en Seattle y Cancún, un tercer fracaso habría erosionado de gravedad el marco institucional de la OMC. Por lo tanto, la consecución de un acuerdo en Hong Kong se convirtió en un requisito ineludible que se tradujo en fuertes presiones por parte de los países industrializados hacia el resto de los miembros.

Los resultados de esta conferencia no fueron muy alentadores para los países en desarrollo, a pesar de que obtuvieron una fecha para la cancelación final de los subsidios a la exportación. El plazo de 2013 aceptado por la Unión Europea fue el más largo posible, teniendo en cuenta que se trata de un reclamo de larga data por parte del Sur. La Unión Europea, a su vez, se aseguró de seguir protegiendo sus exportaciones con otras formas de subvención. Como señala el economista francés Jacques Berthelot: "el fin de los subsidios directos a las

exportaciones no significa lo que parece, porque gran parte de los subsidios internos se destinan a los productos que se exportan, y por tanto son subsidios a las exportaciones ocultos" (Bello, 2005).

A cambio del otorgamiento de este plazo en el tema agrícola -que en la práctica no fue un logro significativo-, los países del Norte "exigieron" un cambio en las modalidades de negociación sobre servicios (enfoque plurilateral) e importantes concesiones en relación al acceso a mercados para los productos no agrícolas (NAMA[352]) mediante la aceptación del uso de la fórmula suiza. Dicha fórmula recorta los aranceles más altos en proporción mayor que los más bajos, perjudicando en mayor medida a los países en desarrollo, quienes mantienen aranceles manufactureros más altos que los países desarrollados para defender sus sectores industriales en expansión.

En este contexto, dos de los países miembros de IBSA, esto es India y Brasil, tuvieron nuevamente una participación destacada al producirse la creación de una agrupación informal conocida como **"el nuevo cuadrángulo" o G-4**[353]**.** Integrada por Estados Unidos, la Unión Europea, Brasil e India, el G-4 desempeñó un papel decisivo tanto en el diseño de la agenda como en el rumbo de las negociaciones en Hong Kong. En esta reunión, Brasil e India parecieron dispuestos a aceptar las condiciones exigidas por los poderes del Norte y trataron de lograr el consentimiento de las restantes naciones en desarrollo. Dicho comportamiento generó entonces la aparición de divergencias entre los "grandes" países en desarrollo y las economías más pequeñas.

Frente a la enorme repercusión del accionar del G-20 en Cancún, Walden Bello señala que la Unión Europea y luego Estados Unidos decidieron llevar adelante una estrategia que no buscaba debilitar al grupo sino negociar con éste como representante del mundo en desarrollo (Bello, 2006). Dicha estrategia generó una enorme preocupación por parte de otros países en desarrollo debido a que, como se mencionó anteriormente, el G-20 sólo está integrado por los países exportadores de productos agrícolas más grandes del Sur. Realizando una fuerte crítica a India y Brasil, el autor sostiene que: "Resulta paradójico que el G-20, cuya formación capturó la imaginación del mundo en desarrollo durante la

[352] NAMA: non agricultural market access.
[353] Algunos autores también hablan de G-6, sumando a Japón y Australia.

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. Pero no es un caso poco común en la historia" (Bello, 2006). Bello argumenta que los países en desarrollo más pequeños corren el riesgo de que se acepten en su nombre condiciones que no los favorezcan.

Como contrapartida a esta visión, durante la **tercera reunión ministerial de IBSA** en 2006, los tres cancilleres expresaron su convicción de que el G-20 había logrado consolidarse en Hong Kong, "as an element of systemic relevance in WTO Agriculture negotiations" y exhortaron a continuar avanzando en mayores niveles de coordinación política. En cuanto a la cooperación sectorial, el grupo de trabajo en materia de agricultura identificó algunas áreas específicas de cooperación tales como investigación, comercio agrícola, desarrollo rural y lucha contra la pobreza (Comunicado ministerial, 2006: 4 y 7).

Meses más tarde, en el **primer encuentro Cumbre de IBSA,** los líderes de los tres países otorgaron gran importancia al proceso de la Ronda Doha, enfatizando que el comercio agrícola internacional continuaba obstaculizado por barreras no arancelarias y otras distorsiones mantenidas por los países desarrollados las cuales deben ser eliminadas en el menor plazo posible: "India, Brazil and South Africa are united around the goal of putting an end to trade distorting policies" (Declaración conjunta Primera Cumbre IBSA, 2006: 8). Como corolario, los tres gobiernos firmaron un memorandum de entendimiento en materia de agricultura.

A fin de avanzar con las negociaciones comerciales, entre el 19 y el 23 de junio de 2007, el nuevo **G-4** (conformado, como se dijo, en 2005 en Hong Kong) se reunió en **Potsdam** (Alemania). Las conversaciones entre las potencias comerciales buscaron salvar la Ronda Doha pero culminaron sin los resultados esperados. Los ministros de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, y de India, Kamal Nath, abandonaron la reunión argumentando que las concesiones ofrecidas por Estados Unidos y la Unión Europea estaban lejos de ser suficientes para compensar las demandas en materia de acceso a mercados de bienes no agrícolas (INAI, 2007:1).

Mientras las cuatro potencias se recriminaban mutuamente el estrepitoso fracaso, un gran número de países en desarrollo se mostraron alarmados por la estricta reserva que tuvieron estas negociaciones. El G-90 Plus, denominación

ahora adquirida con la adhesión de Bolivia y Venezuela, sostuvo que la mayoría de sus miembros tuvo escaso o ningún conocimiento de la marcha y de los contenidos del diálogo del G-4. De esta manera, el grupo realizó un agudo reclamo a la falta de transparencia y participación en estas fases de negociación. Por último, la coalición recalcó que aunque Brasil e India son países en desarrollo no debe suponerse que asumen la responsabilidad de representar los puntos de vista de todos los países en desarrollo durante las negociaciones del G-4. Si bien declararon su aceptación del sistema multilateral, advirtieron que ese mecanismo no debía usarse para legitimar decisiones "concertadas por unos pocos" (Capdevila, 2007:1).

A fines de 2007, los miembros de IBSA se reunieron en su **segundo encuentro cumbre**, en el cual los tres altos mandatarios explicaron que la Ronda Doha se encontraba en una situación crítica porque había ingresado en una etapa verdaderamente multilateral, con distintos borradores de negociación que constituían una buena base para la deliberación colectiva. En este sentido, los líderes se comprometieron a renovar los esfuerzos para alcanzar un resultado que fuese justo y aceptable para todas las partes. Por último, subrayaron que el tratamiento especial y diferenciado era de vital importancia para abordar las problemáticas de los países en desarrollo con poblaciones rurales de bajos ingresos y con economías de subsistencia (Declaración conjunta Segunda Cumbre IBSA, 2007: 4).

### 7.6 Nuevas dificultades para el consenso: 2008-2010

Como se mencionó en el capítulo anterior, en 2008 se produjo la conjunción de tres crisis: petrolera, alimentaria y financiera. Dicho contexto internacional complejizó aún más el proceso negociador que se estaba desarrollando en la OMC. En este marco, se realizó la **tercera cumbre de IBSA** en octubre de 2008, en la cual los tres gobiernos destacaron en relación a este tema, “the importance of concluding the Round to achieve its development objectives, which had assumed even greater significance in the wake of the global financial and food crises” (Declaración conjunta Tercera Cumbre IBSA, 2008: 4).

A pesar de las dificultades internacionales planteadas, la **séptima conferencia ministerial de la OMC** se desarrolló en Ginebra en **noviembre de 2009.** Los temas de agenda programados para este encuentro abarcaban cuatro

puntos principales: subsidios agrícolas, aranceles agrícolas, productos industriales y servicios. Al igual que en ocasiones anteriores, las negociaciones fracasaron por la falta de consenso entre las posiciones sostenidas por los países industrializados y las posturas de los países en desarrollo. A semejanza de encuentros previos, entre los propios países en desarrollo se manifestaron también divergencias de enfoques.

En este contexto, el hecho más relevante a los fines de esta investigación es que, por primera vez, lo miembros de IBSA quedaron en distintos frentes de negociación. Por un lado, el gobierno de **India** (junto con Argentina) encabezó un grupo de países que se opusieron fuertemente a la propuesta presentada por Estados Unidos y Europa argumentando que la reducción de subsidios agrícolas ofrecida no compensaba las ventajas en industria y servicios que los países en desarrollo deberían dar a cambio. Esta posición fue acompañada por la delegación de **Sudáfrica** así como también por las de China, Venezuela e Indonesia, entre otros.

Por otro lado, el gobierno de **Brasil** se mostró dispuesto a aceptar la propuesta de las potencias centrales, alejándose de esta forma del frente conformado por los restantes países en desarrollo. Esta posición creó entonces malestar tanto con el gobierno de Argentina[354], su principal socio en el MERCOSUR, como con sus restantes socios en IBSA.

Los sucesos narrados ponen en evidencia las diferencias domésticas existentes entre los tres países en materia agrícola. Como se pudo observar en el apartado dedicado a las políticas agrarias nacionales, mientras que el sector agrícola de Brasil es fuertemente competitivo y orientado a la exportación, la agricultura en India y Sudáfrica está destinada fundamentalmente al consumo interno, siendo particularmente en India, un importante generador de empleo. Desde una mirada internacional, Brasil ya está en condiciones de abrir más su economía y proyectar sus grandes empresas a la escena global, situación que no es compartida por India que mantiene protegida en mayor medida su economía del

[354] Es importante señalar que al gobierno argentino le preocupa la creciente distancia de sus propias empresas respecto de la madurez demostrada en el mundo por los grandes grupos económicos brasileños, debido a que esta situación genera distintas visiones en las negociaciones internacionales sobre comercio.

mercado externo. Es importante destacar que estas discrepacias intra-IBSA no tuvieron mayor trascendencia debido al fracaso de la reunión de la OMC[355].

Las negociaciones tampoco pudieron prosperar a causa de las desavenencias entre India y Estados Unidos en relación al mecanismo especial de salvaguardia agrícola, el cual permite a un país elevar los aranceles para protegerse de importaciones masivas. El proyecto del director de la OMC, Pascal Lamy, proponía que un país pudiese aumentar sus derechos de aduana hasta un 15% por encima de sus niveles actuales si el incremento de importaciones superaba el 40%. El gobierno de la India exigía que el mecanismo pudiese ser activado a partir de un aumento de importaciones del 10%. Estados Unidos se opuso a esta medida por considerar que, en ese caso, el mecanismo especial de salvaguardia podría transformarse en un instrumento proteccionista. (diario La Nación, 30/07/2008).

En cuanto al sector de los bienes industriales (NAMA), los grandes países emergentes se resistieron a la presión de Estados Unidos y Europa a favor de la inclusión de la llamada "cláusula anticoncentración". La herramienta buscaba evitar que las naciones emergentes puedan salvar completamente un sector específico de los cortes de tarifas acordados. Este aspecto es preocupante para algunas industrias europeas como la automotriz. Sin embargo, países como India que tienen importantes intereses en sectores particulares como las autopartes o los textiles, se resistieron a aceptar dicha cláusula (diario La Nación, 24/07/2008).

Finalmente, otro de los factores que alejaron la posibilidad de un acuerdo en Ginebra radicó en la persistencia de un contexto internacional convulsionado. En efecto, la variabilidad de los precios internacionales de las materias primas, la desvalorización del dólar y el marco recesivo que prosiguió a la crisis financiera internacional en las regiones centrales acentuaron las divergencias entre los países participantes en esta reunión de la OMC. Teniendo en cuenta la fuerte contracción del comercio mundial, los gobiernos aspiraban a mantener alguna herramienta que les permitiese limitar el ingreso de productos del exterior a fin de resguardar las industrias locales.

---

[355] En términos del secretario brasileño Álvaro Fagundes Sá, “las diferencias entre Brasil e India en materia de agricultura en la OMC no han sido graves. El problema, además, también se discute bilateralmente” (entrevista realizada por la autora al encargado de DIB - Divisão do Fórum IBAS e do Agrupamento BRICS del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Brasilia, 8 de noviembre de 2011).

Días posteriores al término de la conferencia, el canciller brasileño Celso Amorim sostuvo que el fracaso de la Ronda de Doha "no es sinónimo de parálisis" e instó a seguir buscando consensos para terminar esta negociación. (diario La Nación, 19/08/2008). En este sentido, agregó que el presidente Lula da Silva apostaba a lograr un reinicio del diálogo entre el presidente de Estados Unidos y el primer ministro de India. No obstante, la realización de elecciones presidenciales en Estados Unidos en noviembre de 2009, también incidió en el congelamiento de las negociaciones.

En abril de 2010, se realizó en Brasilia la **cuarta cumbre de IBSA**. En cuanto a la temática aquí planteada, los tres líderes afirmaron que un resultado positivo de la Ronda Doha sería fundamental para la recuperación económica mundial teniendo en cuenta que el comercio internacional estaba experimentando el mayor declinio de las últimas décadas. Asimismo, la culminación de esta ronda podría reforzar la credibilidad del sistema de comercio multilateral el cual se encuentra inmerso en una fase de crecientes presiones proteccionistas (Declaración conjunta Cuarta Cumbre IBSA, 2010: 4).

Con respecto a la cooperación sectorial trilateral, el grupo de trabajo en materia de agricultura dio a conocer, durante esta cumbre, un documento que sintetiza las cuestiones debatidas por el bloque en los últimos años con vistas a acrecentar una cooperación futura. El comunicado realiza, en primer lugar, un cuadro de situación señalando que la globalización y la liberalización del mercado internacional generaron significativas modificaciones en la agricultura y en la industria agroalimentaria de los países en desarrollo como India, Brasil y Sudáfrica. Los cambios en los patrones de consumo y de producción (desde productos básicos hacia alimentos procesados de mayor valor agregado) están siendo acompañados por transformaciones en los sistemas de comercialización agrícola. Los sistemas tradicionales, dominados por las transacciones ad hoc están siendo reemplazados por un sistema comercial coordinado e integrado de cadenas de producción y distribución (Future of Agriculture Cooperation in IBSA, 2010: 1).

El documento expresa que esta expansión del mercado agrícola puede ser considerada, a primera vista, una oportunidad para que los agricultores pasen de economías de subsistencia a una agricultura comercial. Sin embargo, es poco problabe que esta transición ocurra sin importantes costos. La creciente demanda

de calidad y seguridad alimentaria exige a los productores minoristas y a los exportadores cumplimentar una serie de normas que abarcan desde la genética de semillas hasta los usuarios finales. En este contexto, los agricultores se verán expuestos a una severa competencia global mientras que el acceso a la tecnología mundial será más difícil que en el pasado debido a la creciente privatización de la investigación agrícola y al estricto régimen de propiedad intelectual. Tal como se pudo observar en las políticas nacionales de los últimos años en los tres estados, el comunicado trilateral coincide en plantear una creciente preocupación del bloque por los perjuicios que todos los hechos mencionados pueden acarrear para los pequeños agricultores de sus respectivos países (Future of Agriculture Cooperation in IBSA, 2010: 1).

Finalmente, el documento detalla ciertas áreas para una futura cooperación a través del intercambio de información y el desarrollo de estrategias conjuntas. Las cuestiones consideradas abarcan: a) procesamiento de alimentos -área en la que Brasil posee una importante experiencia-, b) medidas de seguridad alimentaria -haciendo hincapié en la necesidad de combatir ciertas restricciones a las exportaciones del bloque justificadas en supuestas razones sanitarias o fitosanitarias-, c) promoción de investigación y desarrollo conjunto en materia de agricultura, d) tecnología aplicada al campo, e) intercambio de recursos humanos. El comunicado concluye destacando la necesidad de un enfoque holístico para el tratamiento de la cuestión agrícola (Future of Agriculture Cooperation in IBSA, 2010: 2-4).

En cuanto a la **Ronda Doha de la OMC**, luego de la última conferencia ministerial de fines de 2009[356] las negociaciones no lograron avanzar sino que, por el contrario, se ralentizaron significativamente. La búsqueda de un equilibrio aceptable por parte de todos los estados miembros entre agricultura y NAMA (productos no agrícolas) constituye hoy en día la llamada “batalla grande”. En efecto, todas las restantes negociaciones desarrolladas durante esta ronda se encuentran a la espera del cierre de este gran tema.

El **borrador vigente para NAMA** fue aceptado por Brasil e India mientras que Sudáfrica continúa con las negociaciones. En cuanto al **G-20 y su posición en**

[356] La próxima conferencia ministerial de la OMC se realizará en Ginebra en diciembre de 2011.

**materia agrícola**, actualmente es posible diferenciar dos subgrupos: los exportadores netos ofensivos (liderados por Brasil y apoyados por Argentina) y los importadores netos defensivos (liderados por India y China). Brasil y Argentina aspiran a profundizar los compromisos en materia de ayuda interna (subsidios indirectos) -cuyo mayor obstáculo es Estados Unidos- así como en medidas de acceso a mercados- cuyo mayor obstáculo es la Unión Europea. India, por su parte, tiene más interés en eliminar las medidas de ayuda interna. Para mantener el denominador común en el G-20 y conciliar todos los intereses, los países miembros concentraron sus esfuerzos en las medidas de ayuda interna, dejando que Estados Unidos sea el país que se concentre en buscar la disminución de obstáculos en acceso a mercados, sobre todo europeos (Peixoto Batista, 2010: 24).

En cuanto al proceso negociador, muchas de las deliberaciones se realizaron en los últimos años bajo la modalidad **"Room E"** o **"Room D**", esto es, reuniones en las cuales se congregaban alrededor de 37 delegaciones representativas sobre la idea de que este número era más manejable que aquellos encuentros en los que participaban la totalidad de los estados miembros. Entre las delegaciones participantes se contemplaba que estuviesen representadas todas las coaliciones a fin de garantizar que las conversaciones fueran inclusivas y transparentes (OMC, Textos del presidente, 2008).

A partir del 2008, además, gran parte de las deliberaciones se ha realizado en el marco de las reuniones mantenidas por el Embajador Crawford Falconer, presidente de las negociaciones sobre agricultura, con distintos grupos de delegaciones. Falconer ha denominado esta dinámica como **"paseos por el bosque"** en la medida en que se han efectuado por fuera del ámbito de la OMC (OMC, Textos del presidente, 2008).

Finalmente cabe remarcar el creciente protagonismo de un nuevo G-20 como consecuencia de la crisis financiera internacional. Como se explicó en el capítulo 3, el **G-20 financiero**[357] había sido creado en 1999 como un grupo que congregaba a los ministros de Economía y directores de Bancos Centrales. Desde el año 2008 dichas reuniones ministeriales se convirtieron en cumbres de jefes de Estado y de gobierno. Durante los primeros encuentros en 2008 y 2009, los temas

[357] Para más información sobre el G-20 financiero, ver capítulo 3, pág. 179.

tratados se refirieron exclusivamente a cuestiones de índole financiera. En este sentido, India, Brasil y Sudáfrica también tuvieron una participación relevante.

No obstante, a partir del 2010, el G-20 financiero se convirtió en un **ámbito de discusión global**. Si bien la cuestión financiera fue el tema que dio origen al grupo -y aún hoy sigue siendo la problemática dominante en las negociaciones- se incorporaron otras temáticas que hasta el momento venían siendo tratadas en otros foros. En relación a las cuestiones comerciales, los serios estancamientos presentes en la Ronda Doha generaron la inclusión del tema en la esfera del G-20 con el objeto de lograr el ansiado consenso entre las partes.

En suma, las negociaciones comerciales han tomado nuevos rumbos más allá de las tradicionales conferencias ministeriales. Tal como se señaló en el capítulo 3, el actual sistema internacional muestra una proliferación de instancias de diálogo informal que en alguna medida han desdibujado a las clásicas organizaciones internacionales como únicas esferas para el debate global. Ciertamente, las negociaciones agrícolas internacionales no han sido ajenas a esta realidad.

## 7.7 La cuestión agrícola: una estrategia de quodlíbet polifónico

La negociación internacional sobre el mercado de materias primas, en este caso la agricultura, siempre ha sido un asunto sensible y de gran relevancia tanto para los países industrializados como para los países en desarrollo.

Históricamente, la agricultura constituyó una de las principales actividades económicas de los países periféricos condicionando la inserción de estos estados en el escenario mundial. Esta situación fue objeto de teorización por la cual, desde una perspectiva cepalina, se sostuvo el consabido “deterioro de los términos de intercambio” en la dinámica de comercio internacional que, por consiguiente, generaba una diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo.

Así, la defensa de la producción agrícola pareció ser una “causa común” para la totalidad de los países del Sur. Partiendo desde esta premisa, los estados periféricos presionaron durante varios años para la incorporación de esta temática en las negociaciones internacionales lo cual se logró al final de la Ronda Uruguay quedando luego instalada como tema de discusión al lanzarse la Ronda Doha de la OMC.

En esta negociación multilateral, más que en ninguna, quedó evidenciada una progresiva diferenciación Sur-Sur, esto es, una creciente diversidad de posiciones frente a las cuestiones agrícolas entre los propios países del Sur. De allí se desprende la diversidad de coaliciones existentes en el ámbito de la OMC en pos de la defensa de distintos intereses específicos. Las mayores discrepancias se dieron, en principio, entre las aspiraciones de los "grandes" países en desarrollo y los restantes. No obstante, conforme fueron avanzando las negociaciones también se presentaron divergencias, por ejemplo, intra-IBSA.

Al igual que en las otras dos temáticas aquí analizadas, India, Brasil y Sudáfrica ya habían desarrollado una coordinación política, en este caso en materia de negociación agrícola-comercial, en el seno de otros bloques. Durante la década del ochenta, India y Brasil habían sido pares en el G-10 mientras que Brasil y Sudáfrica habían compartido posiciones en el marco del Grupo CAIRNS. La conformación de IBSA en 2003 permitió entonces potenciar estos esfuerzos conjuntos en la medida en que dicho grupo se convirtió en la cabeza de bloque de tres coaliciones del Sur (G-20, G-33 y G-90) que cambiaron definitivamente la dinámica de negociación al interior de la OMC.

De esta manera, queda confirmada una vez más la hipótesis aquí planteada por la cual se sostiene que la estrategia de los miembros de IBSA se basó en la conjunción de políticas exteriores ya existentes que al ser reunidas y ejecutadas de forma simultánea otorgó mayor visibilidad internacional a cada una de las partes del bloque fortaleciendo sus niveles de participación en los ámbitos de decisión mundial. La mencionada estrategia de quodlíbet manifestó, en este caso, ciertas particularidades que la convierten en la más compleja de las tres analizadas en esta investigación.

A diferencia de lo ocurrido en la cuestión de los biocombustibles –en la cual Brasil fue la "voz cantante"-, en materia de negociación agrícola los gobiernos desplegaron tres destacadas melodías nacionales, teniendo en cuenta la importancia que la agricultura posee para sus respectivos intereses económicos. El **quodlíbet polifónico**[358] resultante fue, en un principio, armonioso con momentos de alta intensidad sonora como la experimentada en 2003 en Cancún. No obstante,

[358] En un quodlíbet polifónico se ejecutan tres melodías diferentes de forma simultánea generando un resultado armónico.

este ritmo no logró sostenerse a lo largo del tiempo. Las posiciones de cada uno de los miembros de IBSA comenzaron a manifestar sus propios "bemoles y sostenidos" que por momentos terminaron por convertirse en verdaderos "ruidos", tal como se observó con el cambio de postura de Brasil en la última conferencia ministerial en noviembre de 2009. Asimismo, Sudáfrica sostiene una posición más flexible que la de India en las cuestiones agrícolas y estaría dispuesta a realizar algunas concesiones a cambio de la reducción de los subsidios.

Es posible observar entonces una "sinfonía agrícola" pero las melodías que ejecutan cada uno de estos tres países son distintas. Como se pudo observar a lo largo de este capítulo, existen importantes diferencias en el plano doméstico. El sector agrícola brasileño es competitivo y orientado a la exportación. La agricultura en India, en cambio, es la principal actividad para el 60% de su mano de obra pero la productividad es baja y es para gran parte de su población una actividad de subsistencia. Sudáfrica, a su vez, tiene su economía orientada al sector de servicios por lo que la agricultura ha recibido una escasa atención. No obstante, la crisis alimentaria del último tiempo generó una reconsideración de este sector.

Pese a esto, el quodlíbet no ha sido actualmente abandonado: en el marco de la Ronda Doha, los miembros de IBSA priorizan los intereses compartidos, por ejemplo, la lucha a favor de la eliminación de las medidas de ayuda interna. Asimismo, la sinfonía se mantiene en relación a la cooperación sectorial trilateral mediante la incoporación de ciertas áreas vinculadas -como el procesamiento de alimentos o el establecimiento de parámetros comunes en medidas de seguridad alimentaria- en las cuales es posible avanzar en mayores niveles de cooperación.

Ahora bien, ¿cuáles han sido las implicancias sistémicas y domésticas más relevantes del proceso negociador desarrollado en la Ronda Doha? Desde un punto de vista **sistémico**, las negociaciones agrícolas mantenidas en la OMC abrieron un importante debate sobre cuestiones referidas a la **legitimidad** y a la **representatividad** en el escenario internacional.

En efecto, entre los países periféricos, una de las controversias más significativas han sido los intentos de representación de todo el mundo en desarrollo por parte de los países miembros de IBSA. Ya desde fines del siglo pasado, la definición realizada por el ministro de Comercio, Alec Erwin, según la cual Sudáfrica debía "actuar como un puente entre los países en desarrollo y los

países desarrollados" (Erwin, 1999), trajo como consecuencia la propagación de opiniones críticas por parte de los restantes estados africanos. En cuanto a Brasil e India, la participación de los mismos en el G-4 generó, como se mencionó anteriormente, importantes advertencias tanto del G-33 como del G-90 que aseguraron que no aceparían que sus intereses se vieran desplazados por un pacto de compromiso elaborado por el "club de los grandes".

La cuestión que surge entonces es: ¿puede un número reducido de potencias representar a todo el "Sur"? Algunas posiciones más críticas creen que los poderes emergentes podrían convertirse en nuevos subimperialistas reforzando la actual división global del trabajo, esta vez en un marco Sur-Sur. En este sentido, Dot Keet argumenta que si los gobiernos brasileño y sudafricano pretenden realmente respaldar a los pequeños campesinos y comunidades agrícolas, como sostienen discursivamente, formarían parte no sólo del G-20 sino también del G-33 al igual que otros países, como India, que participan de ambos grupos de presión (Keet, 2006:19).

Compartiendo esta perspectiva, Eduardo Gudynas señala que "algunos podrían sostener que una participación tan directa de Brasil e India frente a gigantes industrializados es un gran avance para los países del Sur. Pero ello se ha hecho a costa de confirmar un mecanismo que no es democrático, reforzando todos los problemas de una representación asimétrica y falta de transparencia dentro de la OMC" (Gudynas, 2007:3). Esta opinión es compartida por quienes consideran que si el gobierno de este país integra el núcleo central de un proceso cuya legitimidad está tan ampliamente cuestionada, pone en riesgo su propia legitimidad como actor en la política internacional.

Sin embargo, la idea de un sistema comercial mundial absolutamente democrático resulta ilusoria si contemplamos las características jerárquicas que tiene y que tradicionalmente ha tenido el escenario internacional. En el marco de la OMC constituye un dato evidente el hecho de que, a lo largo de los años, la participación en las negociaciones se ha estratificado con países que representan a grupos de naciones y donde la gran novedad es el creciente peso de países como India, Brasil y Sudáfrica.

Luego de diez años de negociación, el escenario de la Ronda Doha es desalentador. En este sentido, el director Pascal Lamy reconoció recientemente que las diferencias entre los estados parecen "insalvables" (diario El informador,

22/04/11). No obstante, es importante rescatar los progresos, pocos sistemáticos pero más pragmáticos que en el pasado, de un sistema de grupos y alianzas que unidos podrían seguir avanzando en la defensa de sus posiciones frente al Norte industrializado. Este proceso, ciertamente difícil, debería permitir tanto el reconocimiento de las diferencias como el desarrollo de una cooperación efectiva sobre la base de pautas claras y concretas que intenten comprender la pluralidad de necesidades e intereses.

Si las negociaciones mundiales tienden inevitablemente a ser cada vez más estratificadas con sistemas de representación, desde un punto de vista realista, el interrogante que deberían plantearse los gobiernos de los estados con menores márgenes de maniobra internacional, reside en discutir y definir qué país o grupo de países consideran que representarán mejor sus intereses, frente a los inconvenientes ya conocidos de una participación masiva. De ser ésta la opción, resultará imprescindible el desarrollo de asiduas negociaciones con el Estado representante para poder garantizar que éste último tome en consideración los intereses de todas las naciones a las que pretende representar.

En caso contrario, la resistencia a apoyar y a negociar con este tipo de países que, como los miembros de IBSA, experimentan un creciente protagonismo internacional empeorará la situación puesto que provocará la desarticulación del Sur como grupo y, por ende, los países más pequeños se verán obligados a negociar directamente con el Norte con menores posibilidades de éxito.

El debate entonces no debe plantearse en torno a si es beneficiosa o no la representación, la cual se ha convertido en un dato de la realidad, sino sobre cómo lograr que aquellos "países representantes" tengan en cuenta los intereses de sus representados.

Desde el punto de vista de las **implicancias domésticas,** el análisis de las realidades agrícolas de cada uno de los estados bajo estudio genera también la necesidad de reflexionar y **repensar la función del Estado** en relación al agro. La superposición de la crisis económica y alimentaria mundial ha revalorizado el rol de la agricultura como un instrumento crucial para la superación de esta situación. Frente a un mercado globalizado para los principales commodities alimentarios se torna necesaria una nueva institucionalidad que incorpore arreglos públicos y privados, entre empresas de economía mixta o con instituciones estatales ya existentes (Graziano Da Silva, 2009: 50). Es decir, se enfatiza la importancia de

desarrollar una nueva concepción para la interacción entre el mercado, el Estado y la sociedad civil, especialmente en países con territorios rurales aún en desarrollo. En este sentido se considera oportuno, por un lado, la promoción de cadenas productivas que permitan integrar a los pequeños productores y, por otro, una política estatal que coloque a la agricultura familiar como uno de sus principales centros de preocupación.

# CONCLUSIÓN

A inicios de la segunda década del siglo XXI, los análisis académicos basados en el concepto de polaridad (unipolar, multipolar) parecen no ser de ayuda para explicar el actual escenario internacional. La insuficiencia de este esquema analítico radica en que se circunscribe al nivel estatal y al ámbito global cimentados en una distribución de capacidades materiales. De este modo, quedan subestimadas las dinámicas generadas tanto a nivel de las distintas regiones como al interior de cada uno de los países y la actuación de otros actores más allá de los estados.

Por ello, a lo largo de este trabajo, otorgué especial importancia a la incidencia que tenían sobre el problema bajo estudio, tres marcos de referencia: el ámbito sistémico -que involucra no sólo lo interestatal-, las esferas regionales y los espacios domésticos de cada uno de los tres estados considerados.

Tal como sostuve al comienzo de esta investigación, considero que la escena mundial sigue estando caracterizada por un poder desigualmente repartido, con actores dominantes y actores dominados. No obstante, la idea de una jerarquía de poder internacional se esta desdibujando debido a una simultaneidad de procesos. En este sentido la realidad mundial muestra, por un lado, una profunda interdependencia en la cual las acciones estatales se combinan con las actividades de los cada vez más relevantes flujos trasnacionales. Por el otro, las cada vez más visibles fuerzas sociales y redes de la sociedad civil están motorizando todo una serie de procesos que contribuyen a delinear un cuadro mundial con crecientes niveles de fluidez e inestabilidad.

En este contexto, la investigación me permitió observar una nueva distribución espacial internacional que excede el mero marco estatal, poniendo de manifiesto una geografía de transición. En ella, se minimiza la otrora clásica división entre países ricos y pobres mostrando un escenario donde nuevos centros y nuevas periferias se hallan diseminados a lo largo y a lo ancho del planeta, configurando corredores de prosperidad inmersos en amplias zonas de indigencia.

Frente a esta realidad, ¿cómo y dónde se inscriben los llamados poderes medios emergentes? Desde un **punto de vista teórico**, recurrí a la noción wittgensteniana de “parecidos de familia” para retratar las diversas categorizaciones utilizadas -a lo largo de la historia y desde la perspectiva de

distintas corrientes teóricas- con referencia a los poderes medios. En este sentido, consideré que "potencia media" constituye el concepto raíz del cual derivan dos subtipos o "conceptos hijos": "potencias medias desarrolladas, tradicionales o de primera generación" y "potencias medias en desarrollo o de segunda generación". Dado que estas últimas presentan la particularidad de poseer una determinada área geográfica de influencia también han sido llamadas "potencias regionales". Finalmente, introduje la categoría de *poder medio emergente* como un nuevo subtipo que se distingue dentro del conjunto de potencias medias en desarrollo o de segunda generación. Desde los primeros años del siglo XXI, estos poderes en ascenso presentan rasgos distintivos en la medida en que su accionar excede el ámbito estrictamente regional y alcanza mayor notoriedad en diversos espacios multilaterales, propiciando el nacimiento de un "nuevo miembro" en la familia de potencias medias.

A continuación, utilicé esta última categoría en los casos de India, Brasil y Sudáfrica con el objetivo de determinar el modo en que estos factores materiales (capacidades) y de procedimiento (activismo internacional) condicionaban -facilitaban o limitaban- la construcción de estrategias comunes en el marco de IBSA.

Uno de los primeros aspectos a remarcar al momento de analizar las **capacidades materiales** de estos tres países refiere a sus condiciones geográficas y demográficas. En efecto, los tres poseen extensiones territoriales de relevancia. Brasil e India son considerados estados de tamaño continental. Sudáfrica, por su parte, es el país de mayor magnitud territorial en el África Austral. Desde el punto de vista poblacional, los datos también son sobresalientes, destacándose que India constituye el segundo país más poblado del mundo. Los tres estados poseen pirámides poblacionales progresivas, con bases anchas motivadas por altos porcentajes de población joven. Por consiguiente, esta estructura demográfica demuestra que gran parte del crecimiento de la población mundial futura ocurrirá en estos estados. Dicho panorama, frente al marcado envejecimiento de los países desarrollados, tendrá consecuencias significativas en el devenir socioeconómico mundial.

Las características territoriales y demográficas señaladas propiciaron, entre otros factores, que los gobiernos de los tres estados promovieran un **crecimiento económico** preeminentemente autárquico, mediante el desarrollo de una

estructura industrial doméstica que combinó una política económica proteccionista con una activa participación estatal. Tanto en Brasil como en Sudáfrica se promovió un modelo económico basado en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). India, a su vez, llevó adelante desde su independencia una estrategia que apuntó al establecimiento de una economía planificada. No obstante, hacia fines de la década del setenta este esquema de desarrollo comenzó a manifestar importantes limitaciones en los tres casos. Con el fin de la Guerra Fría, el modelo económico neoliberal se impuso en el escenario global en el marco del denominado Consenso de Washington.

No obstante, el análisis de los tres países permitió demostrar que el Estado mantuvo un rol preponderante que otorgó a las políticas económicas desplegadas un alto grado de continuidad, aún en los períodos de mayor auge neoliberal. Tanto en Brasil como en India y en Sudáfrica las transformaciones económicas iniciadas en la década del noventa se mantuvieron independientemente de los cambios de gobierno nacional.

Desde comienzos del nuevo siglo, y frente al descrédito que sufrieron las recetas neoliberales, los tres países concentraron sus esfuerzos en la generación de un crecimiento basado fundamentalmente en el desarrollo de una industria nacional fuerte así como también en la internacionalización de sus empresas. Asimismo realizaron una fuerte apuesta a ambiciosos programas de infraestructura con participación pública y privada. Por ello, las economías de los miembros de IBSA tienen menores probabilidades de verse expuestas a los efectos adversos de los shocks externos.

En suma, los niveles de crecimiento alcanzados por los tres países en los últimos años así como la creciente proyección regional e internacional de sus respectivas economías llevaron a la identificación de India, Brasil y Sudáfrica como economías emergentes en cada una de sus regiones.

Pese a los avances obtenidos en materia macroeconómica, al momento de sopesar los **indicadores sociales**, la realidad de estos tres países continuaba manifestándose altamente desfavorable. La extrema desigualdad social presente en India, Brasil y Sudáfrica constituye su principal fuente de debilidad. El crecimiento económico aún no ha significado un desarrollo colectivo sino que sólo propició una mejora de ciertos segmentos económicos y sociales. En otras palabras, la presencia de algunos sectores que han podido ascender socialmente en

los tres países, no debe hacer perder de vista la existencia de importantes mayorías que aún permanecen bajo una situación de extrema carencia. La observación general del panorama nacional de cada uno de estos estados posibilitó el reconocimiento de sociedades duales, con claras diferenciaciones entre ricos y pobres.

En este contexto, la concepción de desarrollo como mero crecimiento económico y de ascenso social como mero consumismo, constituyen perspectivas exiguas que muestran la necesidad de aspirar a un desarrollo social integral. La reciente incorporación de nuevos sectores a los estratos medios debería contemplar el acceso a mejores niveles educativos y sanitarios que posibiliten una cabal realización del ser humano.

Al producirse la finalización de la Guerra Fría, el debate económico en torno a los modelos estatal-socialista y libre mercado-capitalista se convirtió en una cuestión carente de importancia. Como contrapartida, la relación entre **liberalización económica, rol del Estado y crecimiento nacional,** se ha transformado en un asunto digno de reflexión.

Consecuentemente, en esta investigación hice hincapié en las diversas políticas gubernamentales implementadas por India, Brasil y Sudáfrica con el objeto de revertir las desigualdades socioeconómicas, entre las cuales se destacaron, en los tres casos, los programas de transferencia de recursos. La discusión en torno a la eficacia de este tipo de políticas ha sido altamente polémica, generando tanto enérgicos apoyos como fuertes oposiciones. La aplicación de las mismas ha tenido un efecto positivo en los tres estados, permitiendo un mejoramiento de las condiciones de vida de amplios sectores de la población. No obstante, creo importante advertir sobre la necesidad de perfeccionar, de forma continua, tanto la gestión como el control del proceso de aplicación de dichas políticas; así como también de acompañar estas medidas por otras iniciativas gubernamentales que posibiliten gradualmente la generación de sectores con mayores márgenes de emprendimiento propio.

En cuanto al **activismo internacional** desarrollado por India, Brasil y Sudáfrica, una revisión de los principales lineamientos políticos me permitió constatar que los tres estados ejecutaron políticas exteriores con altos grados de sintonía entre sí, enfatizando principios tales como la defensa del multilateralismo -como herramienta para afrontar los principales desafíos globales-, la autonomía y

la diplomacia para el desarrollo, en un marco de cooperación Sur-Sur. Asimismo, los tres estados desarrollaron políticas claramente proactivas, manifestadas en un sinnúmero de iniciativas: encuentros ministeriales, cumbres, aperturas de embajadas, sedes de conferencias internacionales. Es decir, el activismo internacional de los miembros de IBSA se canalizó fuertemente a través de una diplomacia de alto nivel multilateral y multiespacial.

En este sentido, India, Brasil y Sudáfrica desplegaron una dinámica caracterizada por una creciente diversificación de los espacios geográficos en los cuales desarrollaron sus estrategias de inserción internacional. Los tres estados poseen una preeminente presencia en cada una de sus respectivas áreas geográficas de pertenencia y han ejercido un importante rol en la conformación y en el efectivo funcionamiento de una serie de organizaciones y procesos de integración regional: SAARC, BIMSTEC, Mekong Ganga Cooperation (en el caso de India), MERCOSUR, UNASUR (en el caso de Brasil) y SACU, SADC (en el caso de Sudáfrica). Consecuentemente, los tres países bajo estudio constituyen potencias regionales, dada su relevancia en los respectivos entornos geográficos.

Del mismo modo, los países de IBSA se entrecruzan en una serie de iniciativas interregionales, con diversos grados de institucionalización. Tanto India como Sudáfrica forman parte del Indian Ocean Rim-Association for Regional Cooperation y de la New Asia-Africa Strategic Partnership. Brasil y Sudáfrica, a su vez, participan de las Cumbres América del Sur-África. En cuanto a los procesos de integración, cabe destacar los acuerdos de comercio preferencial MERCOSUR-SACU y MERCOSUR-India. Finalmente, son de destacar los diálogos políticos de alto nivel que los miembros de IBSA establecieron con las principales potencias tradicionales, Estados Unidos y Europa, puesto que demuestra el interés que dichos poderes tienen por estos nuevos emergentes. Al mismo tiempo, evidencia el modo en que estos tres estados comenzaron a distinguirse del resto de los países del Sur, siendo especialmente escuchados para el tratamiento de los grandes temas de la agenda internacional.

Ahora bien, el papel regional desempeñado por cada uno de estos estados se combinó paulatinamente con un accionar en los ámbitos globales. Desde la década del sesenta, la descolonización de gran parte de los países africanos y asiáticos favoreció la conformación de alianzas intergubernamentales entre los

miembros del "Tercer Mundo" dando origen a la denominada cooperación Sur-Sur. Dichos países se nuclearon en distintos procesos de cooperación política, en busca de mayores márgenes de maniobra internacional. En este contexto, India, Brasil y Sudáfrica desarrollaron, a lo largo de los años, una notable presencia en estos ámbitos.

La evolución de las distintas instancias de cooperación Sur-Sur, muestra una progresiva reducción del número de miembros que forman parte de estas iniciativas, lo cual se vio reflejado de modo evidente al comparar los centenares de miembros que agrupó el MPNA o el G-77 con los actuales tríos o quintetos tales como IBSA o BRICS. El ascenso relativo de países como India, Brasil y Sudáfrica los impulsó a nuclearse como entidades separadas y distintas de los restantes países del Sur.

Teniendo como telón de fondo la realidad hasta aquí detallada, India, Brasil y Sudáfrica se han destacado por el modo en que han sabido actuar en este complejo y cada vez más intrincado escenario internacional. Los tres países desempeñan actualmente un rol relevante en los ámbitos multilaterales, ya sean regionales, interregionales o globales. Si bien el peso internacional de Sudáfrica puede ser cuestionable, comparativamente al caso de sus dos socios, el indiscutible liderazgo regional que dicho país despliega en el África Subsahariana, posibilita la jerarquización de este Estado a un nivel, aunque no igual, al menos similar al de India y Brasil.

Por lo tanto, el análisis y evaluación de las dos dimensiones centrales de este trabajo –capacidades materiales y activismo internacional- nos retrotraen a una de las primeras preguntas planteadas: ¿Cuáles son, en definitiva, las razones que sustentan el reconocimiento de estos tres países como poderes emergentes? En este sentido, India, Brasil y Sudáfrica comenzaron siendo **más "potencias" que verdaderos "poderes**". Es decir, fue más significativo el discurso que estos tres países supieron implantar en el ámbito global acerca de su cada vez más relevante y prometedora presencia mundial, que las cuotas de poder que efectivamente poseían. De este modo, los países de IBSA lograron convertirse en centros de atención mundial. Pero quizás lo más importante sea que no se quedaron en el plano discursivo sino que ejecutaron una gran variedad de políticas -aunque de modo más pausado- para sustentar este primigenio alegato de ser poderes crecientemente globales.

En la dinámica internacional basada en la distinción entre ámbito externo/interno, el primero mostró un saldo marcadamente positivo para estos tres países, por sus altos niveles de exposición mundial. El segundo, en cambio, ha sido el mayor foco de críticas en cuanto a las persistentes debilidades socioeconómicas internas. Lo cierto es que fue posible verificar notables avances en esta materia en los tres estados. Sin embargo, las reales posibilidades de que este proceso de inclusión social pueda ampliarse en grandes proporciones son desafortunadamente muy remotas. Sin desmerecer los logros alcanzados, las propias características del modo de producción capitalista marcan limitaciones por las cuales ciertos sectores quedan históricamente excluidos. El desafío radica entonces en encontrar nuevos modos que habiliten una mitigación de estos rasgos de marginación.

En el marco del ya mencionado discurso de empoderamiento internacional, **IBSA** es una herramienta altamente beneficiosa. Desde una perspectiva amplia y de conjunto, IBSA es parte de la estrategia de cada uno de los países por los que está compuesto. Esto es, no constituye el principio de una determinada política exterior así como tampoco es el final. Se trata entonces de una estrategia sumatoria por la cual no se abandonan los grupos originales (MPNA, G-77, G-15) sino que se sigue avanzando en la medida en que es posible hallar potenciales socios con intereses convergentes.

No obstante, IBSA fue un punto de encuentro crucial para los tres países teniendo en cuenta el efecto "amplificador" que tuvo sobre las estrategias que cada uno de estos países venía desarrollando de manera individual.

El ejercicio de una amplia y continua coordinación política por parte del grupo, una estructura institucional que contribuye a su buen funcionamiento, la creciente presencia de las respectivas sociedades civiles y la existencia de perspectivas, aspiraciones e intereses convergentes transformaron a IBSA en una coalición consolidada que se diferencia de otros intentos de índole similar, pero con plataformas más débiles. Además, los naturales cambios de gobierno ocurridos en los tres países han reforzado la estabilidad de la coalición al convertir a IBSA en una política de Estado.

IBSA ha logrado una destacable coherencia atribuida al hecho de que los parámetros a partir de los cuales fue concebida no fueron demasiado ambiciosos o inasequibles. Lo que torna a IBSA especial es la decisión política de sus tres

miembros de combinar esfuerzos en muchas cuestiones vitales de la agenda internacional. Esto les permitió lograr una cada vez mayor coordinación política en múltiples esferas globales: Naciones Unidas, OIT, FAO, OMC, OMPI, OMS, UNESCO, Cumbre Mundial sobre Tecnologías de la Información, Conferencias sobre Cambio Climático, entre otros.

Los análisis realizados tanto de las políticas nacionales de cada uno de los miembros como de las iniciativas conjuntas permitieron comprobar la hipótesis planteada por la cual sostuve que el accionar de IBSA como bloque comporta una política innovadora que tiene sus bases en **estrategias de quodlíbet**. Es decir, al igual que en este tipo de pieza musical -en la cual diferentes melodías se escuchan de forma simultánea dando por resultado una composición armoniosa-; India, Brasil y Sudáfrica combinaron políticas exteriores ("melodías") ya existentes que, al reunirlas y ejecutarlas en forma simultánea por medio de IBSA, generaron una sinfonía que otorgó mayores niveles de visibilidad internacional a cada uno de sus miembros y, por consiguiente, una mayor participación en los ámbitos de decisión mundial.

A los fines de poder cotejar las mencionadas estrategias de quodlíbet, me concentré en tres áreas temáticas: patentes de productos farmacéuticos, biocombustibles y negociaciones agrícolas en la Ronda Doha de la OMC. El análisis pormenorizado de estas cuestiones habilitó a su vez la distinción de tres tipos de estrategias de quodlíbet: homofónica, sucesiva y polifónica.

En relación a la cuestión de las **patentes farmacéuticas**, pude demostrar que los miembros de IBSA venían desarrollando acciones individuales en pos de una modificación de la legislación internacional en materia de derechos de propiedad intelectual vinculados a la salud. La conformación de IBSA propició el desarrollo de una estrategia de quodlíbet por la cual las "melodías" que venían ejecutando cada uno de sus miembros se aunaron componiendo una "armonía en bloque" e, incluso por momentos, "una armonía al unísono" que permitió calificar a la estrategia conjunta como un **quodlíbet homofónico**. Sin dudas, la crítica situación sanitaria existente en estos tres países actuó como principal motivación para la puesta en marcha de esta posición unívoca, a fin de obtener una normativa internacional sobre patentes farmacéuticas que tomase en consideración las situaciones particulares de los países en desarrollo.

La voluntad política de los gobiernos de India y Brasil fue, en este sentido, muy nítida. En el caso sudafricano, las reticencias manifestadas por el gobierno en su política sanitaria nacional, podrían contrariar la hipótesis aquí planteada. No obstante, la combinación de "silencios" por parte de las autoridades estatales con los "sonidos" fuertemente emitidos por las organizaciones civiles sudafricanas, pudieron finalmente armonizar conformando una melodía que terminó sumándose, a partir del 2003, al quodlíbet de IBSA. La estrategia, en este caso, tuvo un ritmo sostenido en el tiempo y una intensidad que posibilitó que la voz conjunta de IBSA fuese fuertemente escuchada.

Con respecto a los **biocombustibles**, el accionar de IBSA puede ser conceptualizado como una estrategia de **quodlíbet sucesivo**, en el cual las políticas de los tres miembros se fueron delineando de forma consecutiva comenzando con el desarrollo del etanol en Brasil, siguiendo con India -que se sumó a este emprendimiento pero que luego lo dejó relativamente de lado focalizándose en la producción de biodiésel-, continuando con Sudáfrica que primero fijó grandes metas nacionales pero que posteriormente fueron reemplazadas por un enfoque más prudente.

En otros términos, la presencia de una política en común -fomentar la producción de biocombustibles- conformó un encadenamiento de acciones que efectivamente dieron lugar a una estrategia de quodlíbet. Sin embargo los objetivos perseguidos a través de dicha política fueron distintos. Mientras que Brasil apunta a la formación de un mercado global de biocarburantes, India y Sudáfrica ven a los biocombustibles como una herramienta propicia para el desarrollo de sus zonas rurales, fundamentalmente a través de la generación de empleo. Dichas diferencias generaron entonces una composición por momentos, "descompasada". Por consiguiente, mientras que el ritmo de la estrategia fue irregular la intensidad fue variable.

Cabe destacar que el gobierno brasileño fue siempre "la voz cantante" de esta estrategia, dada su histórica experiencia en la producción de etanol, alentando la participación de sus otros dos socios en este campo de energía alternativa. India y Sudáfrica, por ende, actuaron principalemte de "acompañamiento" a esta melodía eminentemente brasileña.

Por último, en **materia de negociación agrícola-comercial,** los gobiernos desplegaron tres destacadas melodías nacionales, teniendo en cuenta la

importancia que la agricultura posee para sus respectivos intereses económicos. El **quodlíbet polifónico** resultante fue, en un principio, armonioso con instancias de alta intensidad sonora como la experimentada en 2003 en Cancún. No obstante, este ritmo no logró sostenerse a lo largo del tiempo. Las posiciones de cada uno de los miembros de IBSA comenzaron a manifestar sus propios bemoles y sostenidos, los cuales por momentos terminaron por convertirse en verdaderos "ruidos", tal como se observó con el cambio de postura de Brasil en la última conferencia ministerial en noviembre de 2009. Pese a esto, el quodlíbet no ha sido actualmente abandonado. En el marco de la Ronda Doha, los miembros de IBSA priorizan los intereses compartidos, como por ejemplo, la lucha a favor de la eliminación de las medidas de ayuda interna.

El último de los objetivos estipulados en este trabajo refirió a las implicancias sistémicas y domésticas de estas estrategias de política exterior. Desde un punto de vista **sistémico**, las tres temáticas analizadas derivaron en un debate referido a la legitimidad y a la representatividad en el escenario internacional. En efecto, entre los países periféricos, una de las controversias más significativas han sido algunos intentos de representación del mundo en desarrollo por parte de los países miembros de IBSA. Las posiciones varían: hay quienes creen que los nuevos sistemas de delegación en ciertos países o bloques de países atentan contra una lógica internacional más transparente y democrática. Otros sectores, por el contrario, advierten que la discusión de las problemáticas mundiales en plataformas más amplias no implica necesariamente una mejor resolución de las mismas.

Lo cierto es que las instituciones internacionales, centros históricos del debate global (Naciones Unidas, Banco Mundial, FMI, OMC) perdieron legitimidad en los últimos años y comenzaron a convivir con otras instancias de diálogo informal, en las cuales los poderes medios emergentes encontraron mejores vías de acceso. En consecuencia, los grupos de presión han actuado, indistintamente, por dentro o por fuera de las organizaciones internacionales, dependiendo de las circunstancias de negociación.

Asimismo, el ámbito formal de discusión que le corresponde a cada temática de la agenda internacional se ha diluido significativamente. Esta situación da cuenta de un gran proceso negociador que atraviesa todas las instancias formales e informales y en donde los temas son de naturaleza

interméstica, se yuxtaponen y se vinculan entre sí en los distintos ambientes de discusión global.

Desde un punto de vista de las **implicancias domésticas**, es posible concluir que en materia de patentes farmacéuticas, el accionar de IBSA tuvo un impacto positivo, repercutiendo favorablemente sobre el conjunto de sus respectivas poblaciones nacionales, las cuales pueden ahora acceder a medicamentos esenciales a un bajo costo. En relación a los biocombustibles, el desarrollo de esta energía alternativa se presenta como un factor favorable por las oportunidades que brinda para la creación de empleo y para el desarrollo de las zonas rurales. Finalmente, en el marco de Doha, un proceso negociador prudente y consciente de la realidad agrícola de los tres países no priorizó la generación de ventajas inmediatas sino que ante todo neutralizó los eventuales perjuicios que podría conllevar una desmedida liberalización comercial mundial.

El logro o mantenimiento de estos beneficios para las poblaciones nacionales está claramente sujeto al **rol del Estado.** Las multifarmacéuticas (en el caso de la salud) y el agronegocio (tanto en relación a los biocombustibles como a la agricultura) constituyen enormes fuerzas trasnacionales cuyos intereses excluyen cualquier tipo de consideración distributiva. Frente a la ausencia de posibles reemplazantes en el mediano plazo, el Estado, aún con todas sus deficiencias y crecientes limitaciones de actuación, sigue siendo el único actor en condiciones de velar por la satisfacción de las necesidades básicas del conjunto de sus ciudadanos.

En este mismo marco, coincido con aquellas posiciones que postulan que las **ciudades**, las grandes urbes, constituyen piezas claves del ordenamiento sociopolítico futuro, lo cual se ve ampliamente corroborado en casos como los de India, Brasil y Sudáfrica. No obstante, dichas entidades continúan estando circunscriptas al ámbito estatal. Debe apostarse, entonces, a una renovada coordinación entre las esferas nacionales y provinciales/estatales que posibiliten afrontar las consecuencias no deseadas de este proceso. Nuevamente, las favelas brasileñas, los slums indios y las townships sudafricanas resultan ejemplificadores.

Por todo esto, considero fundamental reflexionar y repensar nuevas y mejores formas de actuación estatal frente a cuestiones de vital importancia tales como la salud, la energía y la alimentación. Sería muy ambicioso pretender dar

respuestas a las temáticas aquí planteadas. Por ello, sólo intenté poner luz sobre aquellas cuestiones que marcarán la agenda mundial de las próximas décadas.

¿Cuál será entonces la postura de los poderes medios emergentes? Se ha dicho que "*globalización significa no tener nunca que elegir un bando*"[359]. Como se pudo constatar a lo largo de este trabajo, el actual sistema internacional es un mundo de alineamientos múltiples, más que un mundo de alianzas. El comportamiento de India, Brasil y Sudáfrica ha reflejado claramente esta premisa. El pragmatismo aparece como un elemento central por el cual estos países construyen coaliciones multifuncionales o multifacetadas que les permiten actuar conjuntamente en aquellos temas en los que coinciden y al mismo tiempo, apartarse unos de otros cuando aparecen disensos. De este modo, los poderes emergentes no buscan un *cambio de sistema* sino tan sólo *un cambio en el sistema* internacional que les reconozca una participación mayor mediante una redistribución del poder político y económico mundial.

Este accionar les ha resultado claramente ventajoso. No obstante, tiene sus límites. Una evaluación de los intentos por obtener mayores márgenes de autonomía desde el Sur, muestra que pragmatismo fue justamente lo que faltó en las iniciativas surgidas en la década del sesenta tales como MPNA o G-77. En este sentido, el aprendizaje ha sido más que importante. Sin embargo, estos primeros grupos gozaron de una distintiva identidad de la cual adolecen muchos de los más reconocidos bloques actuales. El "tercermundismo", basado en el anticolonialismo, el no alineamiento y la coexistencia pacífica, ya no puede ser el sustento identitario del Sur. Pero ello no quita la necesidad de contar con un conjunto de ideas y valores compartidos que permitan la construcción de una determinada "visión de mundo". En este marco, IBSA parece nuevamente tomar la delantera al constituir el bloque con mayores chances de poder mantener un ideario común basado en la democracia, la multietnicidad y la valorización de la figura estatal.

Así, considero relevante perseverar en el seguimiento de las políticas desplegadas por India, Brasil y Sudáfrica para alcanzar análisis más certeros que permitan abordar los desafíos globales del siglo XXI. Además, un claro y precoz

[359] La frase pertenece al analista Parag Khanna.

diagnóstico de la situación, mejorará las chances para Argentina de lograr una inserción exitosa en el mundo por venir.

Como resultado de este trabajo surgen posibles líneas de investigación futura en torno al papel de los poderes emergentes en las deliberaciones internacionales vinculadas a los derechos de propiedad intelectual, en el marco de lo que actualmente se conoce como TRIPS-PLUS, abarcando temáticas de gran impacto mundial como la legislación de Internet. Asimismo, creo oportuno continuar los análisis sobre las negociaciones agrícolas internacionales, dado lo complejo y sinuoso de este procesos negociador. Finalmente, incorporar al estudio las cuestiones vinculadas al cambio climático, temática crecientemente significativa en la agenda internacional.

En suma, la incorporación de nuevos temas permitirá perfeccionar el estudio sobre estos (IBSA) y otros posibles poderes medios emergentes en torno a la configuración mundial de fuerzas pues como las notas musicales, los acontecimientos políticos sólo adquieren significado como enlaces de una cadena.

# BIBLIOGRAFÍA

## Literatura especializada


ABRAMOVAY, Ricardo (2008) "Eficiência e contestaçao socioambiental no caminho do etanol brasileiro", en *Política Externa*, vol 17, nº 2, Sao Paulo.

ALDEN, Chris y VIEIRA Marco Antonio (2005) "The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and trilateralism", en *Third World Quarterly*, Routledge, vol. 26, nº 7. http://www.jstor.org/pss/4017805 Fecha de consulta: mayo de 2011.

ALMEIDA, Paulo Roberto de (2004) "Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula.", *Revista Brasileira de Política Internacional* 47, no. 1, Brasilia.

ALMEIDA, Paulo Roberto de (2006) Una nova 'arquitetura' diplomática? Interpretaçoes divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006), *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)*,año 49, nº 1, Brasilia

ALMEIDA, Paulo Roberto de (2008) "O Brasil e o BRIC: o questionamento de um conceito", *Revista Nueva Sociedad* especial em português, octubro. http://www.nuso.org/upload/portugues/2008/DeAlmeida.pdf Fecha de consulta: julio de 2011.

ALVES, Philip (2007) "India and South Africa: shifting priorities?, en *South African Journal of International Affairs*, South African Institute of International Affairs (SAIIA), Johannesburg, vol. 14, Nº 2, winter-spring.

AMORIM, Celso (2005) "A política externa do governo Lula: dois anos", en Revista *PLENARIUM Política Externa*, Cámara dos Deputados, Brasilia, año 2, nº 2.

AMORIM, Celso (2010) "Brazilian Foreign Policy under president Lula (2003-2010): an overview", *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)*, Edición Especial, año 53, Brasilia.

ANTENTAS, Josep (2006) "South Africa: Resistance to neoliberalism", en *International Viewpoint,* july-august.
http://www.internationalviewpoint.org/spip.php?page=print_article&id_article=1088
Fecha de consulta: abril de 2011

ARMIJO, Leslie Elliott (2007) The BRICS countries (Brazil, Russia, India, and China) as analytical category: mirage or insight?, en *Asian Perspective*, Seúl, vol. 31, nº. 4. http://www.asianperspective.org/v31n4-abstract.html Fecha de consulta: junio de 2011.

ARRAES, Virgílio (2006) "O Brasil e a ONU, de 1990 a nossos dias: das grandes conferências às grandes pretensões" en LESSA, Antônio Carlos & OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (Orgs.) Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas, Volume II, São Paulo, Ed. Saraiva

ARÓN, Raymond (1963) Paz y Guerra entre las naciones, Madrid, Ed Revista de Occidente.

BANERJEE, Arindam (2010) "Revisiting the Global Food Crisis: Magnitude, Causes, Impact and Policy Options", Research and Information System for Developing Countries (RIS), discussion paper nº 170, New Delhi.

http://www.ris.org.in/images/RIS_images/pdf/dp170_pap.pdf Fecha de consulta: octubre de 2011.

BARBÉ, Esther (1995) *Relaciones Internacionales*, Madrid, Ed. Tecnos.

BARRUTIA ETXEBARRÍA, Xabier y ZÁBALO ARENA, Patxi; "Sector farmacéutico, patentes y acceso a medicamentos en el Sur", revista CIDOB d'Afers Internacionals, n° 64, 2003.
http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/28347/28182

BARTSCH, Sonja y KOHLMORGEN, Lars; "The role of southern actors in global governance: the fight against HIV/AIDS", German Institute of Global and Area Studies (GIGA), working papers n°46, marzo de 2007.
http://www.giga-amburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp46_bartsch-kohlmorgen.pdf

BELLO, W. (2006), "El verdadero significado de Hong Kong"
http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2006010911 Fecha de consulta: febrero de 2008.

BELLUZZO, Luis y ALMEIDA, Julio Gómez de (2002) Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real, Rio de Janeiro, Ed. Civilizaçao Brasileira.

BEHRINGER, Ronald M.(2003) "Middle power leadership on human security", paper presented at the annual meeting of the Canadian Political Science Association, Halifax, Nova Scotia, May 30 June 1.http://www.cpsa-acsp.ca/paper-2003/behringer.pdf Fecha de consulta: agosto de 2006.

BIDAURRAZAGA AURRE, Eduardo (2002) "El legado del neoliberalismo en África Austral: los efectos económicos y sociales del ajuste", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, nº 60.
http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/28296/28130 Fecha de consulta: febrero de 2011.

BIRITOS, G. M. (2004) "La estructura del poder mundial en el siglo XXI: el efecto BRIC ¿Realidad o fantasía? Política exterior de la India", en *Cuadernos de Política Exterior Argentina*", Rosario, Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR).

BLÁZQUEZ VILAPLANA, Belén (2001) "El concepto de potencia media en el escenario europeo del siglo XXI: el caso español", comunicación presentada en la conferencia "La seguridad europea en el siglo XXI", Universidad de Granada, 5-9 de noviembre. www.uam.es/centros/filoyletras/programas_asignaturas.doc Fecha de consulta: julio de 2006.

BOND, P. (1999) Elite transition: from apartheid to neoliberalism in South Africa, London, Pluto Press.

BOTAFOGO GONÇALVES, José (2010) "BRICs Cooperação em comércio e indústria. Um ponto de vista do lado brasileiro", en Mural Internacional, Rio de Janeiro, año 1, nº 1. http://www.ppgri.uerj.br/pdf/Mural_internacional.pdf Fecha de consulta: septiembre de 2010.

BOTTO, Mercedes (2010) “El rol del G-20 en la crisis global: ¿un cambio de agenda o de procedimientos? Una mirada desde América Latina”, Observatorio del G-20, Área de Relaciones Internacionales, FLACSO Argentina, Buenos Aires. http://rrii.flacso.org.ar//web/wp-content/uploads/2010/08/El-g20-y-los-aportes-a-la-governanza-global_Botto-2010.pdf Fecha de consulta: septiembre de 2010.

BOUZAS, Roberto y FRENCH DAVIS, Ricardo (2005) “Globalización y políticas nacionales ¿cerrando el círculo?, en Revista Desarrollo Económico, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, vol. 45, nº 179.

BREUNING, Marijke (2007) Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction, New York, Plagrave, Capítulos 2, 4 y 5.

BUENO, Pilar (2011) “El rol de las potencias medias en la cooperación Sur-Sur frente al cambio climático, en Núcleo de Estudios Internacionales Brasil-Argentina (NEIBA) http://www.catedrarrii.com.ar/docs/seminario/El-rol-de-las-potencias-medias-en-la-cooperacion-sur-sur-frente-al-Cambio-Climatico.pdf_Fecha de consulta: julio de 2011.

BURTON, Sandra y HAWTHORNE, Peter (1988) “South Africa The New Black Middle Class”, Johanesburg. http://www.time.com/time/printout/0,8816,966815,00.html Fecha de consulta: agosto de 2010.

BUSS, Paulo Marchiori y FERREIRA, José Roberto (2009) “IBAS: coordenaçao e cooperaçao entre países em desenvolvimento”, en ALEXANDRE DE GUSMAO; III Conferencia Nacional de política Externa e Política Internacional “O Brasil no mundo que vem aí: Seminario IBAS”, Brasilia, Fundaçao Alexandre de Gusmao.

BUSTELO, Pablo (30/06/2006) Las dos caras de la India, Universidad Complutense de Madrid, Madrid. http://www.ucm.es/info/eid/pb/Bustelo%20-%20India30jun06.pdf Fecha de consulta: junio de 2010.

BUSTELO, Pablo (2010) CHINDIA. Asia a la conquista del siglo XXI, Madrid, Editorial Tecnos y Real Instituto Elcano.

CAMBRA BASSOLS, Jordi (2008) “Desarrollo y subdesarrollo del concepto de desarrollo: elementos para una reconceptualización”, en CAPALBO, Lucio (comp.) El resignificado del desarrollo, Buenos Aires, Ediciones Ciccus.

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

CAPALBO, Lucio (2008) “Desarrollo: del dominio material al dominio de las ilimitadas potencialidades humanas”, en CAPALBO, Lucio (comp.) El resignificado del desarrollo, Buenos Aires, Ediciones Ciccus.

CARNEIRO, Ricardo (2002) Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX, São Paulo, Editora Unesp, IE-Unicamp.

CASTELLS, Manuel (1984) La cuestión urbana, México DF, Siglo XXI.

CECEÑA, Ana Esther (2004); Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI, introducción, Buenos Aires, Colección Grupos de Trabajo de CLACSO.

CECCHINI Simone y MARTÍNEZ Rodrigo (2011) Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos, Santiago de Chile, CEPAL.
http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/42797/Libro-proteccion-social-ALC-CEPAL-2011.pdf Fecha de consulta: septiembre de 2011.

CEPAL (2010) "Anuario estadístico de América Latina y el Caribe" http://www.eclac.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/42166/P42166.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl
Fecha de consulta: septiembre de 2011

CERVO, Amado (2008) Inseçao Internacional: formaçao dos conceitos brasileiros, São Paulo, Editora Saraiva.

CHAPNICK, Adam (1999) "The middle power", C*anadian Foreign Policy*, Ottawa, vol.7, nº 2.
post.queensu.ca/~nossalk/pols369/readings/**chapnick**_middle.pdf. Fecha de consulta: agosto de 2006.

CHASE, Robert; KENNEDY, Robert; HILL, Emily (1996) "Pivotal states and U.S. strategy", *Foreign Affairs*, Palm Coast January/February
http://www.foreignaffairs.org/19960101faessay4170/robert-chase-emily-hill-paul-kennedy/pivotal-states-and-u-s-strategy.html Fecha de consulta: septiembre de 2006.

CHATURVEDI, Sachin (2011) "South-South Cooperation in Health and Pharmaceuticals: Emerging Trends in India-Brazil Collaborations", Research and Information System for Developing Countries (RIS), Discussion Paper nº 172, New Delhi. http://www.ris.org.in/images/RIS_images/pdf/dp172_pap.pdf Fecha de consulta: septiembre de 2011.

CHEVALLIER, Romy (2008) "Evolution of South-South co-operation: Trends in a changing political economic context in the post- Cold War era", Masters of Arts in International Relations in the Department of Humanities, University of Witwatersrand, Johanesburg.

CIDOB (2005) "Anuario Internacional CIDOB 2004", Barcelona, Fundación CIDOB.

CIDOB (04/08/2005) "Biografías líderes políticos: Nelson Mandela", Barcelona.
http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/africa/sudafrica/nelson_mandela Fecha de consulta: septiembre de 2011.

CIDOB (01/03/2005) "Biografías líderes políticos: Thabo Mbeki", Barcelona.
http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/africa/sudafrica/thabo_mbeki Fecha de consulta: mayo de 2010.

CIDOB (12/09/2006) "Biografías líderes políticos: Manmohan Singh", Barcelona.
http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/asia/india/manmohan_singh Fecha de consulta: mayo de 2010.

CIDOB (06/06/2009) "Biografías líderes políticos: Kgalema Motlanthe", Barcelona.
http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/africa/sudafrica/kgalema_motlanthe Fecha de consulta: septiembre de 2011

CIDOB (02/11/2009) “Biografías líderes políticos: Jacob Zuma”, Barcelona. http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/africa/sudafrica/jacob_zuma Fecha de consulta: septiembre de 2011

COLACRAI, Miryam (2006), “La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur”, en Boron, Atilio A.; Lechini, Gladys; *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

COLACRAI, Miryam (2009), “Los aportes de la Teoría de la Autonomía, genuina contribución sudamericana” en Lechini, Gladys, Klagsbrunn, Víctor y Gonçalves, Williams (comps.) Argentina y Brasil: venciendo preconceptos. Las variadas aristas de una concepción estratégica, Rio de Janeiro, Editora Revan.

COOPER, Andrew F. (2000) “The evolution of multilateralism in an intermediate state: the re-orientation of canadian strategy in the economic and security arenas” *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, Washington, Latin American Program. www.wilsoncenter.org/index.cfm Fecha de consulta: agosto de 2006.

COSTA VAZ, A. (Ed.) (2006) Intermediate status, regional leadership and security: India, Brazil and South Africa, Editora Universidade de Brasilia, Brasilia.

COUSINS, Ben (2011) What is a ‘smallholder’? Class-analytic perspectives on small-scale farming and agrarian reform in South Africa, working paper 16, Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (PLAAS), University of the Western Cape, Cape Town.
http://www.rosalux.co.za/wp-content/files_mf/1273136997CousinsonsmallholdersPLAASWorkingPaper16.pdf
Fecha de consulta: octubre de 2011

COX, Robert (1993) “Gramsci, Hegemony, and Interantional Relations: An Essay in Method”, Gill, Stephen (ed.) en BRAND, Ulrich (2005); “Hegemonía y espacios para la resistencia“, en revista *La Jiribilla*, La Habana. http://www.lajir“La hegemonía mundialibilla.cu/2005/n225_08/tomo1/03_hegemonia.pdf Fecha de consulta: agosto de 2007.

DA MOTA VEIGA, Pedro (2001) “Brasil, el MERCOSUR y el ALCA”, *revista Foreign Affairs en español.*
http://www.foreignaffairs-esp.org/20010201faenespessay4836/pedro-da-motta-veiga/brasil-el-mercosur-y-el-alca.html Fecha de consulta: octubre de 2009.

DANESE, Sérgio (2001) “¿Liderazgo brasileño?”, *Foreign Affairs en Español*, v. 1, n. 3, otoño/invierno.

DARCHUK, A. y MILANO, J. (1999) “Tratamiento de las prácticas de dumping y subvenciones en los procesos de integración”, en especial El MERCOSUR, Asociación Argentina de Economía Política (AAEP)
http://www.aaep.org.ar/espa/anales/pdf_99/darchuk_milano_curi.pdf Fecha de consulta: febrero de 2008.

DHAR, Biswajit y JOSEPH, Reji (2010) “Anti-counterfeiting iniciatives and trade in generic medicines”, en *Poverty in Focus*, What can IBSA offer to the global community?, Academic Forum IBSA, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasilia.

DEV, Mahendra (2011) “National Rural Employment Guarantee Act (NREGA): Indian Experience”, Ministry of Rural Development of India.
http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/1876750-1274296604081/7084037-1277738383320/D1S2-Murali_India_MGNREGS.pdf

DEWITT, David (2007) “Middle powers and regional security”, en TOKATLIÁN, Juan (comp.), India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales, Buenos Aires, Libros del Zorzal.

DÍAZ MIER, Miguel Ángel (1996) “Del GATT a la Organización Mundial del Comercio”, Editorial Síntesis, Madrid.

DIVINZENSO, María Alicia (2003) “El Apartheid después del Apartheid. Consecuencias sociales de la segregación racial en la Sudáfrica actual”, Observatorio de Conflictos, Argentina.
http://www.nodo50.org/observatorio/apartheid2.htm Fecha de consulta: agosto de 2010.

DIXIT, J. N. (2004) Makers of India’s Foreign Policy, New Delhi, Harpers Collins Publishers

D´ORAZI, Francesco (2003) Historia de la India. De la independencia de 1947 a nuestros días, México, Ed. Océano.

DREZNER, Daniel (2007) “El nuevo orden mundial nuevo”, en revista *Foreign Affairs en Español*, Julio-Septiembre.

DUPAS, Gilberto (2006) “South Africa, Brazil and India: divergente, convergente and Alliance perspectivas” en India, Brazil and South Africa: perspectivas and alliances, Editora UNESP.

EAST, M. A. (1972) Status, discrepancy and violence in the international system: an empirical analysis en ROSENAU, J. N., DAVIS, V. y EAST, M. A. (Eds.) “The analysis of the international politics”, New York, The Free Press.

EMMOTT, Bill (2008) Rivals. How the power struggle between China, India and Japan will shape our next decade, Londres Penguin.

ESTRELLA FARIA, Luiz Augusto (2006) “Las negociaciones comerciales de Brasil: escenarios, agendas e intereses”, *Revista del Sur*, nº 166, julio/agosto.
http://www.redtercermundo.org.uy/revista_del_sur/texto_completo.php?id=3090

EVIA, G. (2003), Agricultura en Cancún: peor de lo esperado, La insignia:
http://www.lainsignia.org/2003/septiembre/econ_035.htm Fecha de consulta: febrero de 2008.

FAKIR, Saliem (2007) “Renewable energy: the pain and the gain”, en *Global Dialogue*, Institute for Global Dialogue, volume 12.2, Johannesburg, august.
http://www.igd.org.za/index.php?option=com_jdownloads&view=viewcategory&catid=5&Itemid=38 Fecha de consulta: julio de 2010.

FALCK, M. (1999), “Australia, el Grupo CAIRNS y la liberalización agrícola”, Revista *México y la Cuenca del Pacífico*
htpp://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/pperiod/pacifico/Revista6/07**Melba**.pdf Fecha de consulta: diciembre de 2006

FARRELL, G. N. y TODANI, K. R. (2004) Capital flows, exchange control regulations and exchange rate policy: The South African experience, OCDE. www.**oecd**.org/data**oecd**/60/20/30889558.pdf Fecha de consulta septiembre de 2011.

FAVARETO, Arilson (2009) "La nueva ruralidad brasileña. Lo que cambió (y lo que no cambió) en el ámbito rural" ", en revista *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, nº 223, septiembre-octubre. http://www.nuso.org/upload/articulos/3637_1.pdf Fecha de consulta: octubre de 2011.

FERNANDES DE OLIVEIRA, M. (2005) Alianças e coalizoes internacionais do goberno Lula: o IBAS e o G-20, RBPI, julio-dezembro, año/vol 48, nº 002, Instituto Brasileiro de Relaçoes Internacionais (IBRI), Brasilia.

FERNÁNDEZ ARMESTO, Felipe; WEISBRODE, Kenneth, KENNEDY, Paul et Al. (2004) "Potencias emergentes: China, India, Brasil y Sudáfrica", *Vanguardia Dossier*, nº 12, julio-septiembre.

FERREIRA SIMÕES, Antônio José (2008) "Biocombustibles: la experiencia brasileña y el reto de la consolidación del mercado internacional", en Biocombustibles en Brasil: realidades y perspectivas, Brasil. http://www.mre.gov.br/dc/espanol/temas/Biocombustiveis_02espexperienciabrasileira.pdf

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 Fecha de consulta: octubre 2008.

FLEMES, Daniel (2010) "O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?", en *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)*, Brasilia, vol. 53, núm. 1, enero-julio.

FOLLER, Maj Lis (2008) "The spread of the Brazilian 'model' including donation of drugs: a solidarity-based globalization or an internationalization of the Brazilian pharmaceutical market?", School of Global Studies, University of Gothenburg, Göteborg (Sweden).

FRANCO, Rolando; HOPENHAYN, Martín y LEÓN, Arturo (2011) "Crece y cambia la clase media en América Latina: una puesta al día", Revista CEPAL, nº 103, abril. http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/43077/RVE103Francoetal.pdf Fecha de consulta: abril de 2011.

FREITAS RODRIGUES, Diego (2010) "Cooperaçao horizontal Sul-Sul: arranjos de concertaçao política entre a Índia, o Brasil e a África do Sul", en *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI*), año 53, nº 1 Brasilia.

FRÍAS, Camila (2010) "La cooperación y coordinación entre potencias emergentes: IBSA y BRIC", II Jornadas de Relaciones Internacionales "Poderes emergentes: ¿Hacia una concertación internacional?", Área de Relaciones internacionales, FLACSO Argentina, Buenos Aires. http://rrii.flacso.org.ar/web/wp-content/uploads/2010/09/Frias-Lacooperaci%C3%B3n-y-coordinaci%C3%B3n-entre-potencias-emergentes-IBSA-y-BRIC.pdf Fecha de consulta: julio de 2011.

FRÍAS, Sonia (2001) “India y Brasil hacen frente a las multinacionales farmacéuticas”, en E-drugs, abril.
http://www.boletinfarmacos.org/042001/noticias.ht

FUNDAÇAO ALEXANDRE DE GUSMAO (2008) III Conferencia Nacional de política Externa e Política Internacional “O Brasil no mundo que vem aí: Seminario IBAS”, Brasilia, Fundaçao Alexandre de Gusmao.

GARCÍA DARIS, Liliana (2006) “Un breve perfil introductorio a la cultura india” en “República de la India”, *Cuadernos de estudio de las relaciones internacionales Asia-Pacífico-Argentina,* n°3, Buenos Aires, Centro Argentino de Relaciones Internacionales (CARI).

GARTEN, Jeffrey E (1997) *The big ten: the big emerging markets and how they will change our lives*, New York, Basic Books.

GARTEN, Jeffrey E; “The big ten: the big emerging markets and how they will change our lives”, en *New York Times*: www.nytimes.com/books/first/g/garten-ten.html Fecha de consulta: septiembre de 2006.

GIACALONE, Rita (2003) “Integración Norte/Sur y tratamiento especial y diferenciado en el contexto regional”, *Nueva Sociedad*, nº 186, http://www.nuso.org/upload/articulos/3135_1.pdf Fecha de consulta: febrero de 2008.

GOMES SARAIVA, Miriam (2010) “Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur” en *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI*), Edición Especial, nº 53, Brasilia.

GONZÁLEZ AGUAYO, Leopoldo (1975) “Aproximación a una teoría de las potencias medianas”, revista *Relaciones Internacionales del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, México, vol. III, nº 8, enero-marzo.

GONZÁLEZ, Guadalupe (1989) “Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana” en Varios autores, *América Latina: políticas exteriores comparadas 2*, Buenos Aires, Ed. GEL.

GRAAFF, J. (1990) “Towards an Understanding of Bantustan Politics”, in NATTRASS, N. and ARDINGTON, E. (eds) The Political Economy of South Africa, Cape Town, Oxford University Press.

GRAZIANO DA SILVA, José; SCHUERTZ, Guilherme y TAVARES, Lucas (2008) “Em busca da produçao sustentável de biocombustíveis”, en *Política Externa*, vol 17, nº 2, Sao Paulo.

GRAZIANO DA SILVA, José (2009) “Un New Deal para la agricultura”, en revista *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, nº 223, septiembre-octubre
http://www.nuso.org/upload/articulos/3631_1.pdf Fecha de consulta: octubre de 2011.

GRANT, C. (2006) Developing a comprehensive IBSA strategy on WTO Agricultura Negotiations, Trade Policy, report 11, The South African Institute of International Affairs (SAIIA), Johannesburg.

GRATIUS, Susanne (2008) “IBSA: ¿Un actor internacional y socio de la UE?”, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid.

http://www.fride.org/publicacion/465/ibsa:-¿un-actor-internacional-y-socio-de-la-ue?
Fecha de consulta: diciembre de 2008.

GREENBERG, Stephen (2010) "Status report on land and agricultural policy in South Africa", Research report 40, Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (PLAAS), University of the Western Cape, Cape Town.
http://www.plaas.org.za/pubs/rr/PLAAS_RR40_Greenberg.pdf/ Fecha de consulta: octubre de 2011.

GREVI, Giovanni (2010) "El mundo interpolar", Revista *Foreign Policy en español*, abril-mayo. http://www.fp-es.org/el-mundo-interpolar Fecha de consulta: junio de 2011.

GUADAGNI, Alieto (2010) "Argentina frente al cambio climático: un balance de la Cumbre de Copenhague", en Movimiento productivo argentino.
http://www.mpargentino.com.ar/argentina-frente-al-cambio-climatico-un-balance-de-la-cumbre-de-copenhague-por-alieto-guadagni/ Fecha de consulta: octubre de 2010

GUIMARAES, Samuel Pinheiro (Org.). (1997) Estratégias Índia e Brasil, Instituto de Pesquisa de Relacoes Internacionais, Brasilia.

GUDYNAS, E. (2007), Negociaciones comerciales y crisis de la representación global:http://www.globalizacion.org/integracion/GudynasCrisisRepresentacionGlobal.htm Fecha de consulta: febrero de 2008.

GUNDERMANN KRÖLL, H. (2001) El método de estudios de caso, en M.L. Tarrés (coord.) Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social, México, el Colegio de México y FLACSO. Versión digitalizada para la Maestría a distancia 2005-2007 del Programa de Estudios de Postgrado de CLACSO.

GURUNG, Rajendra y GILMOUR, Brad (2008)"India Agricultural Policy Review", Agriculture and Agri-food Canada, vol 4, nº 3.
http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2009/agr/A38-3-5-1-1E.pdf Fecha de consulta: septiembre de 2011.

HABIB, Adam (2009) "South Africa's foreign policy: hegemonic aspirations, neoliberal orientations and global transformation", en *South African Journal of International Affairs*, South African Institute of International Affairs (SAIIA), Johannesburg, vol. 16, Nº 2, August.

HOLBRAAD, Carsten (1989) Las potencias medias en la política internacional, México, F.C.E.

HURRELL, Andrew (1995) "O Resurgimento do Regionalismo na Política Mundial", *Contexto Internacional*, vol. 17, nº1 enero-junio.

HURRELL, Andrew (2000) "Some reflections on the role of intermediate powers in international institutions", Latin American Program, en *Woodrow Wilson International Center for Scholars.* www.**wilsoncenter**.org/index.cfm Fecha de consulta: octubre de 2006.

HURRELL, Andrew (2010) "Brasil y la tormenta que se avecina", Foreign Affairs Latinoamérica, volumen 9, nº 2, México.

HURRELL, Andrew; SOARES DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Mónica et Al. (2009) Os Brics e a Ordem Global, Série Entenda o Mundo, Rio de Janeiro, Editora FGV.

IAN, Chong Ja (2004) “Testing Alternative Responses To Power Preponderance: Buffering, Binding, Bonding And Beleaguering in the Real World”, Institute of Defence and Strategic Studies, nº 60, Singapore.

INSULZA, José Miguel (1986) “El dilema de una potencia intermedia”, *Nexos*, nº 102, México.

JAGUARIBE, Helio (1987) “Brasil: su evolución política de 1930 a 1964”, en DI TELLA, Torcuato (comp.) Sociedad y Estado en América Latina, Buenos Aires, Eudeba.

JARA, A. (1990), “La Ronda Uruguay del GATT y los países en desarrollo”, *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 152: http://www.mapa.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_reas/r152_07.pdf Fecha de consulta: febrero de 2008.

JORGENSEN, Knud Eric; LAATIKAINEN, Katie (2004) “The European Union and the United Nations”, Second Pan-European Conference, Bologna, 24-26 june. http://www.jhubc.it/ecpr-bologna/docs/293.pdf Fecha de consulta: noviembre de 2006.

JUN, Nishikawa (2008) “Las relaciones Norte-Sur en el período Post-Guerra Fría -su significado en la formación de un orden global, en *Los retos de la Globalización*, Ensayo en homenaje a Theotonio Dos Santos, Tomo I, UNESCO, Unidad Regional de Ciencias Sociales Humanas para América Latina y el Caribe, Caracas. http://168.96.200.17/ar/libros/unesco/jun.rtf Fecha de consulta: diciembre de 2008.

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/20070212213640526 7.pdf Fecha de consulta: abril de 2008.

KOHLI, A. (1987) The State and Poverty in India: The Politics of Reform, New Jersey, USA, Cambridge University Press.

KONTCHOU KOUOMEGNI, August (1977) *Le système diplomatique africain*, Paris, Editions A. Pédone.

KORNEGAY, Francis (2011) “SA Entry Into BRIC Revisited”, en Institute for Global Dialogue (IGD), Johannesburg, febrero. http://www.igd.org.za/component/content/article/63 Fecha de consulta: mayo de 2011.

KRASNER, Stephen (1989) Conflicto Estructural: el Tercer Mundo contra el liberalismo global, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

KULKARNI, P. (2005) South-South Economic Cooperation: Exploring IBSA (India-Brazil-South Africa) Iniciative, Centre for International Trade, Economics and Environment (CUTS-CITEE), India. http://www.cuts-citee.org/PDF/IBSA-DraftReport-India.pdf Fecha de consulta: noviembre de 2009.

KUMAR, Ashutosh (2008) “¿Qué clase de democracia es la democracia más poblada del planeta?, en “India”, *Vanguardia Dossier*, Barcelona, nº 27, abril-junio.

LAHIFF, Edgard y COUSINS, Ben (2005) “Smallholder Agriculture and Land Reform in South Africa”, Institute of Development Studies (IDS), vol 36 nº 2, June. http://www.future-agricultures.org/pdf%20files/9559%20IDS%20P127-131.pdf Fecha de consulta: octubre de 2011.

LAL, Radhika (2010) “Health innovation, IPR and access to Essentials drugs in IBSA countries”, en *Poverty in Focus*, What can IBSA offer to the global community?, Academic Forum IBSA, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasilia.

LANDER, Edgardo (comp.) (2000) La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas, Buenos Aires, CLACSO.

LANDSBERG, Chris (2008) South Africa as "Active Agent of Progressive Change": Lessons for South Africa - Argentina Partnership prepared for a Seminar South Africa and Argentina and Africa/South America, Buenos Aires, Argentina, 12-14 May.

LASAGNA, Marcelo (1996) Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo, Afers Internacionals, CIDOB, nº 32.
http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/viewFile

LECHINI, Gladys (1993) “La política exterior de Carter y Reagan. Percepciones y políticas hacia el Tercer Mundo”, Cuaderno de Cátedra Nº 6, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario.

LECHINI, Gladys (1999) “El mapa de la integración africana. El caso de la SADC”, en Cuadernos de Política Exterior Argentina, Serie Docencia No 54, Ediciones CERIR, Rosario, diciembre.

LECHINI, Gladys (2006) “¿La cooperación Sur-Sur es aún posible? El caso de las estrategias de Brasil y los impulsos de Argentina hacia los Estados de África y la nueva Sudáfrica.”, en BORON, Atilio, LECHINI, Gladys (comps.), *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina,* Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

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.

LECHINI, Gladys (2008) “La cooperación internacional del MERCOSUR en el Sur: los acuerdos con la SACU y la INDIA” en LEITA, Francisco y NEGRO, Sandra (comp.) “La Unión Europea y el MERCOSUR: a 50 años de la firma de los Tratados de Roma”, Buenos Aires, Facultad de Derecho de la UBA.

LECHINI, Gladys (2009) “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?”, en Revista Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, número 12, octubre.
http://www.relacionesinternacionales.info/revista/revista/N12/pdf/Revista_Relaciones_Internacionales_Numero_12.pdf Fecha de consulta: octubre 2009.

LECHINI, Gladys (2010) “Sudáfrica La identidad nacional como construcción y el liderazgo regional como destino manifiesto” en BUSSO, Anabella (Comp.) Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior. Un recorrido de casos, tomo 2, Rosario, Editora UNR.

LECHINI, Gladys (2010) “La Cooperación Sur-Sur. Teoría práctica. Los casos de Argentina y Brasil en África”, en SURMANIA, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá- CLACSO, No 4, septiembre.

LECHINI, Gladys y GIACCAGLIA, Clarisa (2007) "El rol de IBSA en los nuevos escenarios globales", en *Desarrollo y Región*: Los desafíos de la integración en sus diferentes configuraciones, nº 6, Rosario.

LECHINI, Gladys y GIACCAGLIA, Clarisa (2007), "Brasil en el laberinto de los espejos. Su rol regional en el siglo XXI", en revista *El Debate Político*, revista iberoamericana de análisis político, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, octubre, año 4, nº 6.

LECHINI, Gladys y GIACCAGLIA, Clarisa (2010) "El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global?" en *Revista Problemas del Desarrollo*, Edición Cono Sur, UNAM-CLACSO, México, vol. 6, Nº 11, diciembre 2010-mayo 2011.

LE PERE, Garth (2006) "Post-apartheid South Africa: from isolation to transformation" en VILLARES, Fabio (org.) India, Brazil and South Africa. Perspectives and alliances, São Paulo, editora UNESP.

LE PERE, Garth (2008) "Argentina and South Africa: Exploring the promise of South-South cooperation", prepared for a Seminar South Africa and Argentina and Africa/South America, Buenos Aires, Argentina, 12-14 May.

LESSA, Antônio Carlos & OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (Orgs.) (2006) Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas, Volumes I e II, São Paulo, Ed. Saraiva.

LESSA, Antônio Carlos; FREITAS COUTO, Leandro y SOUZA FARIAS, Rogério (2009) "Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)", *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)*, nº 52. http://cronopio.flacso.cl/fondo/pub/openaccess/2009/revista/030667.pdf Fecha de consulta: marzo de 2010.

LODGE, R. (2002) Politics in South Africa: From Mandela to Mbeki, Cape Town, David Philip Oxford, James Currey.

LÓPEZ LEE, T. (1994), "El acuerdo sobre la agricultura contenido en el Acta Final de la Ronda Uruguay", en *COMEX*, sitio web del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica: http://www.comex.go.cr/difusion/ciclo/1994/tlopez.htm Fecha de consulta: febrero de 2008.

LÓPEZ PONCE, Enrique (2008); El sector de los biocombustibles en India, Oficina económica y comercial de la embajada de España, Nueva Delhi. http://www.asia.udp.cl/informes/doc/09/Biocombustibles%20en%20India.pdf

MAISTERRENA, Antonio Yabar (1989); "Cambio social y desarrollo económico", en La perspectiva estructural-funcional del sistema mundial, Ed. Universidad de Deusto.

MARAIS, Hein (2011) *South Africa pushed to the limit: the political economy of change,* Claremont, UCT Press.

MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M (2003) "España y Austria al final del Antiguo Régimen", en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, Valladolid. www.ucm.es/BUCM/revistas/ghi/0214400x/articulos/CHCO0303220127A.PDF Fecha de consulta: noviembre de 2006.

MARTÍNEZ PEINADO, Javier (2006) "Globalización, fábrica mundial y progreso", *Red de Estudios de la Economía Mundial de la Universidad Autónoma de Puebla (BUAP),* México. http://redem.buap.mx/t3javier.htm Fecha de consulta: octubre de 2006.

MASIERO, Gilmar y LÓPES, Heloísa (2008) "Etanol e biodiesel como recursos energéticos alternativos: perspectivas da América Latina e da Ásia", en *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)*, año 51, nº 2, Brasilia.

MATO BOUZAS, Antía (2009) "La política exterior india: las dimensiones global y regional", Real instituto Elcano, Madrid, mayo. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/asia-pacifico/dt27-2009 Fecha de consulta: julio de 2011.

MATTES, Robert (2004) "Tierra de paradojas", en "Potencias emergentes: China, India, Brasil y Sudáfrica", *Vanguardia Dossier*, Barcelona, nº 12, julio-septiembre.

MELLO E SOUZA, André (2011) "O acordo sobre os aspectos dos directos de propiedade intelectual relacionados ao comércio (TRIPS): implicaçoes e posibilidades para a saúde pública no Brasil", testo para discussao 1615, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Rio de Janeiro.

MERLE, Marcel (1986) *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Tercera parte: "Los actores: la jerarquía entre los Estados", Buenos Aires, Ed. Alianza Universidad.

MESTRE VIVES, Tomás (1979) La política internacional como política de poder, Parte Cuarta, cap. 25 "De la jerarquía de las potencias", Barcelona, Editorial Labor.

MILLS, Greg (ed.) (1998) "South Africa and the future of the Non-Aligned Movement", The South African Institute of International Affairs (SAIIA), Johannesburg.

MILLS, Greg (2004) "¿Un modelo para África o un modelo africano?" en "Potencias emergentes: China, India, Brasil y Sudáfrica", *Vanguardia Dossier*, Barcelona, nº 12, julio-septiembre.

MINTY, Abdul (1998) "South Africa and the NAM: an agenda for consideration" en MILLS, Greg (Ed.) South Africa and the future of the Non-Aligned Movement, Johannesburg, South African Institute of International Affairs (SAIIA).

MIRANDA, Roberto (2006) "El lado áspero de la relación de Argentina con Brasil", Anuario 2006 del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Universidad de La Plata, La Plata.

MOKOENA, Refilwe (2007) "South-South cooperation: the case of IBSA", en *South African Journal of International Affairs*, South African Institute of International Affairs (SAIIA), Johannesburg, vol. 14, Nº 2, winter-spring.

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.

MORGENTHAU, Hans 1963 (1948) La lucha por el poder y la paz, Buenos Aires, Ed. Sudamericana.

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

MYATT, Timothy; SAYAO, Carlos; TORNEY, Diarmuid y ZOMMERS, Zinta (2007) “Outreach 5: introduction”, en Outreach 5 Country Objetives Report - 2007 Heiligendamm Summit, G8 Research Group, Oxford, 7 de junio. http://www.g8.utoronto.ca/oxford/g8rg-ox-objectives2007.pdf Fecha de consulta: septiembre de 2010

MYATT, Timothy (2007) “India” en MYATT, Timothy; SAYAO, Carlos; TORNEY, Diarmuid y ZOMMERS, Zinta; Outreach 5 Country Objetives Report - 2007 Heiligendamm Summit, G8 Research Group, Oxford, 7 de junio. http://www.g8.utoronto.ca/oxford/g8rg-ox-objectives2007.pdf Fecha de consulta: septiembre de 2010

NAGESWARAN, Anantha (2008) “El auge económico y la clase media: cómo sostenerlo” en “India”, *Vanguardia Dossier*, Barcelona nº 27, abril-junio.

NARLIKAR, Amrita and WOODS, Ngaire (2001) “International and the Emergence of New Interstate Coalitions”, LATN Working paper, 16.

NAYAR, Baldev Raj y T.V., Paul (2003) India in the World Order. Searching for major-power status, Cambridge, Cambridge University Press,

NEGRO, Sandra (2004), “De Marrakech a Cancún: la OMC y las Conferencias Ministeriales”, *Revista Temas de Derecho industrial y de la Competencia*, nº 6, Derecho del Comercio Internacional, Acuerdos Regionales y OMC, Buenos Aires-Madrid.

NERI CORTES, Marcelo (2010) “A nova classe média: o lado brilhante dos pobres”, Centro de Políticas Socias, Fundação Getulio Vargas (FGV/CPS), Rio de Janeiro, 2010. http://www3.fgv.br/ibrecps/ncm2010/NCM_Pesquisa_FORMATADA.pdf
Fecha de consulta: septiembre de 2011

NOLTE, Detlef (2006) “Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis”, *German Institute of Global and Area Studies (GIGA)*, nº 30, october.
http://www.giga-hamburg.de/content/publikationen/pdf/wp30_nolte.pdf Fecha de consulta: octubre de 2008.

NUN, José (2000) Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica (FCE).

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”, São Paulo, Ed Paz e Terra.

NYE, Joseph (2004) *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, United Sates, Ed. Public Affairs.

NZIMANDE, B. (1990) “Class, National Oppression and the African Petty Bourgeoisie: The Case of African Traders”, in COHEN, Robin; MUTHIEN, Yvonne and ZEGEYE,

Abebe (Eds), Repression and Resistance: Insider Accounts of Apartheid, London; Melbourne; Munich; New York, Hans Zell Publishers.

PALERMO, Vicente (2004) "Brasil. El gobierno de Lula y el PT", *Nueva Sociedad*, nº 192, http://www.nuso.org/upload/articulos/3203_1.pdf

PALOU, Jordi (1993) "El concepto de potencia media. Los casos de España y México", en revista *CIDOB d'afers internacionals*, Barcelona, nº 26. www.cidob.org/castellano/publicaciones/afers/26**palou**.cfm Fecha de consulta: agosto de 2006.

PAPE, Robert A. (2005) "Soft balancing against the United States", en *International Security*, Cambrigde (MA), volume 30, issue 1. http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/1019-is-30-1_final_02-pape.pdf. Fecha de consulta: mayo 2011.

PEIXOTO BATISTA, Juliana (2010) "Flexibilidades para países en desarrollo en la ronda Doha como un trato especial y diferenciado a la carta: ¿se están rehaciendo los pasos de la Ronda Uruguay?, Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN), working paper nº 126, agosto. http://www.latn.org.ar/web/wp-content/uploads/2010/10/WP126.pdf Fecha de consulta: abril de 2011.

PENNA FILHO, Pio; "África do Sul e Brasil: diplomacia e comércio: 1918-2000" (2001), en *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)*, nº 44, Brasilia.

PEÑA, Félix (2005) "La compleja red de cumbres presidenciales. Reflexiones sobre la diplomacia presidencial multilateral y multiespacial en América del Sur", en América Latina Hoy, nº 40. http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2005-03-cumbres-presidenciales Fecha de consulta: octubre de 2010

PEREYRA DOVAL, Gisela (2010) "Potencias emergentes y organismos multilaterales. El caso de Brasil en la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas", II Jornadas de Relaciones Internacionales "Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación internacional", Área de Relaciones internacionales, FLACSO Argentina, Buenos Aires.

PEREZ LLANA, Carlos (1981) "¿Potencias intermedias o países mayores? La política exterior de la Argentina, el Brasil y México", en Tomassini, Luciano (comp.) Relaciones Internacionales de la América Latina, México, F.C.E.

PÉREZ LLANA, Cecilia; LAFFAYE, Sebastián y STANCANELLI, Néstor (2008)"Radiografía económica de la mayor democracia del mundo" en Res Diplomática (RD), revista del Instituto de Servicio Exterior de la Nación (ISEN), Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, Buenos Aires, segunda época nº 3, junio.

PÉREZ SÁNCHEZ, Alfredo (1995) "Deuda externa de América Latina. Balance de una década (1980-1990)", *Cuadernos de Estudios Empresariales*, nº 5, Madrid, UCM. http://revistas.ucm.es/emp/11316985/articulos/CESE9595110243A.PDF

PESQUISA SOBEET /Valor (2008) "Multinacionais Brasileiras. O ranking das Mais internacionalizadas", Revista Valor, noviembre.

PETERS, Sanjay (2010) “Riesgos y oportunidades de los mercados emergentes: los casos de India y China”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 89-90, mayo. http://www.cidob.org/ca/publicaciones/revistas/revista_cidob_d_afers_internacionals/asia_en_desarrollo_escenarios_de_riesgos_y_oportunidades Fecha de consulta: abril de 2011

PINHEIRO, Letícia (2004) Política Externa Brasileira, 1889-2002, Rio de Janeiro, Ed. Jorge Zahar.

PORTO DE OLIVEIRA, Amaury (2009) “Índia: estratégia e política externa”, III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, III CNPEPI “O Brasil no mundo que vem aí”, Conferência Índia, Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro, Fundação Alexandre de Gusmão. funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com_docman&task Fecha de consulta: mayo de 2011.

PRABIR, De (2005) “Trade in IBSA Economic Cooperation: The Role of Transport Linkages”, Research and Information System for Developing Countries (RIS), Discussion Paper nº 104, New Delhi. http://www.ris.org.in/images/RIS_images/pdf/dp104_pap.pdf Fecha de consulta: marzo de 2011.

PRASOON, Pankaj (2005) India and Africa, Centre for Indian Political Research and Analysis, New Delhi, Cipra Books.

PRESSEND, Michelle (2008) “Biofuels and sustainable development: hope on a slippery slope”, en *Global Insight,* Institute for Global Dialogue, issue 80, Johannesburg, august http://www.igd.org.za/index.php?option=com_jdownloads&view=viewcategory&catid=3&Itemid=37&limitstart=10 Fecha de consulta: septiembre de 2011.

PUIG, Juan Carlos (1980), *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar.

PUIG, Juan Carlos (1984) “La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural”, en Varios autores, América Latina: políticas exteriores comparadas, Buenos Aires, Ed GEL.

PURICELLI, Gabriel (2008) “El extraño ascenso de la India”, en Res Diplomática (RD), revista del Instituto de Servicio Exterior de la Nación (ISEN), Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, Buenos Aires, segunda época nº 3, junio.

QOBOA, Mzukisi (2010) “Refocusing South Africa’s economic diplomacy: the ‘African Agenda’ and emerging powers”, en *South African Journal of International Affairs*, South African Institute of International Affairs (SAIIA), Johannesburg, vol. 17, Nº 1, April.

RAGHAVAN, C. (2001), “Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC ¿Una nueva arquitectura comercial sobre el desierto de Doha?”, Nº 152. En sitio web de Tercer Mundo Económico: http://www.tercermundoeconomico.org.uy/TME-152/actualidades01.htm Fecha de consulta: febrero de 2008.

ROCHA, Alberto (2006) “La geopolítica de México en Centroamérica: ¿una hegemonía regional?”, *Sociologías*, Porto Alegre, año 8, nº 16, julio/diciembre. http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a12n16.pdf Fecha de consulta: septiembre de 2007.

ROJAS MATEUS, Diego (2006) “Crecimiento económico: ¿una ilusión para Sudáfrica?, Seminario “La República Sudafricana y su entorno”, Universidad Icesi, Cali, Colombia, abril.
http://www.icesi.edu.co/sudafrica/pdfs/ponencias/2_Crecimiento_economico_presentacion.pdf Fecha de consulta: mayo de 2011

ROMERO, Ricardo (2010) “Monetarismo desarrollista”, *en Observatorio Política Brasileña,* Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA).

ROSAS, María Cristina (1998) “El estudio de las potencias medias en las Relaciones Internacionales: los casos de Australia y Canadá, revista *Relaciones Internacionales,* coordinación de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, nº 78, septiembre-diciembre.

ROSE, Gideon (1998) “Neoclasical Realism and Theories of Foreign Policies”, *World Politics, vol.* 51, nº1, octubre, Johns Hopkins University Press.

ROSERO, Fernando; CARBONELL, Karen; REGALADO, Fabián (2011) “Hacia nuevas políticas alimentarias en América Latina y Europa”, policy paper 12, Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS, Ecuador.
http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/07864.pdf Fecha de consulta: octubre de 2011.

ROSTOW, Walter (1960) The stages of economic growth. A non-communist manifesto, Cambridge University Press.

RUDD, Kevin (2006) “20th Anniversary of the Cairns Group. Opportunities seized, opportunities squandered: Australia’s role in the Uruguay and Doha rounds”, *Australian Institute of International Affairs,* Canberra.
www.aiia.asn.au/Activities/20060913_20th_Anniversary_Cairns_Group.pdf Fecha de consulta: octubre de 2006.

RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan (2001), “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”, en *Posdata* nº 7, Buenos Aires.

SAHNI, Ajai (2008) “Crecimiento, pobreza y futuros de la seguridad interna”, en “India”, *Vanguardia Dossier*, Barcelona, nº 27, abril-junio.

SAHNI, Varun (2006) “Drag anchor or launching pad: regional dynamics of emerging powers”, presentado en la Conferencia “Poderes emergentes y seguridad regional: el caso IBSA”, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 30 de mayo.

SÁINZ, Pedro y CALCAGNO, Alfredo (1999) “La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis”, CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas, serie Temas de coyuntura, Santiago de Chile.
http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4307/lcl1232e.pdf Fecha de consulta: abril de 2011.

SALLUM, Brasilio (2008) “La especificidad del gobierno de Lula. Hegemonía liberal, desarrollismo y populismo”, *revista Nueva Sociedad*, nº 217, septiembre-octubre.
http://www.nuso.org/upload/articulos/3554_1.pdf Fecha de consulta: abril de 2011.

SARAN, Shyam (2006) "Present dimensions of Indian foreign policy", *en Indian Foreign Policy*, Shanghai, enero.

SARTORI, Giovanni (1954) “Comparación y método comparativo”, en *La comparación en las ciencias sociales*, Buenos Aires, Ed. Alianza.

SASKIA, Sassen (1991) La Ciudad Global: Nueva York, Londres, Tokio, Buenos Aires, Eudeba.

SASKIA, Sassen (1998) “Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos”, EURE -Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales-, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, vol.24, n.71.

SAYAO, Carlos (2007) “Brazil” en MYATT, Timothy; SAYAO, Carlos; TORNEY, Diarmuid y ZOMMERS, Zinta; Outreach 5 Country Objetives Report - 2007 Heiligendamm Summit, G8 Research Group, Oxford, 7 de junio. http://www.g8.utoronto.ca/oxford/g8rg-ox-objectives2007.pdf Fecha de consulta: septiembre de 2010

SCHWARZENBERGER, Georg (1960) La política del poder: estudio de la sociedad internacional, cap. VII “La oligarquía internacional”, México, Ed. F.C.E.

SCHWELLER, Randall L. (1994) Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In, *International Security*, Cambrigde (MA), volumen 19, número 1.

SEN Amartya (2007), India contemporánea. Entre la modernidad y la tradición; Editorial Gedisa.

SENNES, Ricardo Ubiraci (1999) “Política norte-americana para os países em desenvolvimento”, en *Carta Internacional*, São Paulo, año VII, nº 82. http://www.globalfinance.org/Publication/Documents/Bouchet/carta82.pdf Fecha de consulta: octubre de 2006.

SENNES, Ricardo Ubiraci (2002) “Países intermediarios e fóruns multilaterais: algumas consideraçoes”, trabalho a ser apresentado no 3º Encontro Nacional da ABCP, Associação Brasileira de Ciência Política Área Relações Internacionais, Painel 5: “Regimes Internacionais, Instituições e Política Externa”, Niteroi, 28 - 31 julho. www.cienciapolitica.org.br/encontro/relint5.1.doc Fecha de consulta: octubre de 2006.

SENNES, Ricardo Ubiraci (2008) “Las relaciones Brasil – Estados Unidos: un acuerdo tácito”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 8, n 4 http://fal.itam.mx/FAE/?p=58

SHOVON RAY, Amit (2006) “Going global: India’s economic aspirations and apprehensions in the new millenium” en VILLARES, Fabio (org.) India, Brazil and South Africa. Perspectives and alliances, São Paulo, editora UNESP.

SIDIROPOULOS, Elizabeth (2008) “South African foreign policy in the post-Mbeki period”, en *South African Journal of International Affairs*, South African Institute of International Affairs (SAIIA), Johannesburg, vol. 15, Nº 2, December.

SINGER, J. D. y SMALL, M. (1966) “The composition and the status ordering of the international system: 1815-1940”, en *World Politics*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, vol. XVIII, Nº 2, Enero. http://sitemaker.umich.edu/jdsinger/files/the_composition_and_status_ordering_of_the_international_system.pdf Fecha de consulta: octubre 2006.

SINGH, Swaran (2007) “Mekong Ganga Cooperation Initiative: Analysis and asessment of India’s engagement with greater Mekong Subregion”, en Research Institute on Contemporary Southeast Asia (IRASEC), Bangkok, ocassional paper nº 3.

http://www.jnu.ac.in/Faculty/ssingh/Mekong-Ganga.pdf Fecha de consulta: junio de 2011.

SJOBLOM, Disa y FARRINGTON, John (2008) "The Indian National Rural Employment Guarantee Act: Will it reduce poverty and boost the economy?", Overseas Development Intitute (ODI), nº 7, January.
http://www.odi.org.uk/resources/download/440.pdf Fecha de consulta: abril de 2011.

SMITH, James (2010) *Biofuels ad the globalization of risk. The biggest change in North-South relationships since colonialism?*, Londres, Zed Books.

SOARES DE LIMA, Maria Regina (2005) "A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul", *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI*), nº 48, Brasilia.

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.

SOARES DE LIMA, Maria Regina y HIRST, Mónica (2006) "Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities", en *International Affairs,* London.
http://www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x
Fecha de consulta: noviembre de 2006.

SOARES DE LIMA, Maria Regina y HIRST, Mónica (orgs.) (2009) Brasil, Índia e África do Sul. Desafios e Oportunidades para novas parcerias, São Paulo, Paz e Terra.

SODUPE, Kepa (2001) "El estado actual de las Relaciones Internacionales", en *Relaciones Internacionales: Viejos temas, nuevos debates*, Rosario, Ediciones CERIR.

SOKO, M. (2006) South-South Economic Cooperation. The India-Brazil-South Africa Case, Trade Policy, report 12, The South African Institute of International Affairs (SAIIA), Johannesburg.

SOULÉ-KOHNDOU, Folashadé (2011) "Un fondo con objetivos diplomáticos", en *Le Monde Diplomatique*, El Dipló, 141, Buenos Aires, Marzo.

SOUSA de, Sarah Lea John (2008) "Brasil, India y Sudáfrica: potencias para un nuevo orden", en revista *Política Exterior*, nº 121, enero-febrero.
http://www.fride.org/publicacion/346/brasil-india-y-sudafrica-potencias-para-un-nuevo-orden Fecha de consulta: abril 2009.

SOUZA, Amaury de (2009) *A agenda internacional do Brasil. A política externa brasileira de FHC a Lula*, Centro Brasileiro de Relaçoes Internacionais (CEBRI), Río de Janeiro.

SOUTHALL, Roger (2004) "Political change and the black middle class in democratic South Africa", University of KwaZulu Natal, Centre for Civil Society (CCS)
http://www.ukzn.ac.za/ccs/files/Black%20Middle%20Class%20in%20SA3.pdf Fecha de consulta: agosto de 2010.

SPICKER, Paul; ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia y GORDON, David (2009) Pobreza: un Glosario Internacional, Buenos Aires, CLACSO.

SRINIVASAN, Rajeev; KUMAR, Ashutosh; SHANI, Ajai et Al. (2008) “India”, *Vanguardia Dossier,* nº 27, abril-junio.

SRINIVASAN, Rajeev (2008) “Del socialismo de Nehru a la globalización: la nueva ventaja competitiva de India”, en “India”, *Vanguardia Dossier*, Barcelona, nº 27, abril-junio.

SUGRUE, Annie (2007) “The problem with biofuels”, en *Global Dialogue*, Institute for Global Dialogue, volume 12.1, Johannesburg, abril. http://www.igd.org.za/index.php?option=com_jdownloads&view=viewcategory&catid=5&Itemid=38 Fecha de consulta: julio de 2010.

SUKUP, Víctor (1996) “El Japón, los tigres asiáticos y América Latina”, en *Realidad Económica*, nº 140, Buenos Aires, mayo-junio.

SUNKEL, Osvaldo (1987) “Las relaciones centro-periferia y la transnacionalización”, en *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, nº 1, enero-junio.

TALIAFERRO, Jeffrey (2009) “Neoclassical realism and resource extraction: State building for future war” en LOBELL, Steven; RIPSMAN, Norrin y TALIAFERRO, Jeffrey; *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.

TAWFIK, Rawia (2007) “The India-Brazil-South Africa (IBSA) Forum: A new hegemon of the South?, paper presented to APISA – CLACSO – CODESRIA, Thailand, January.

THAROOR, Kanishk (2007) “India: Entre “ser y convertirse", Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid. http://www.fride.org/publicacion/176/india:-entre- Fecha de consulta: julio de 2011.

THAZHAKZHYIL VARKEY (T.V), Paul (2005) "Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy", en *International Security*, Cambrigde (MA), volume 30, issue 1.

THAZHAKZHYIL VARKEY (T.V), Paul (2009) “India: strategy and foreign policy in a changing world”, III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, III CNPEPI “O Brasil no mundo que vem aí”, Conferência Índia, Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro, Fundação Alexandre de Gusmão. funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com_docman&task Fecha de consulta: mayo de 2011.

TICKNER, Arlene (2002) Los estudios internacionales en América Latina: ¿subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?, Bogotá, Ediciones Uniandes.

TOKATLIAN, Juan (comp.) (2007) “India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales, Buenos Aires, Libros del Zorzal.

TUCÍDIDES (1988) *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Madrid, Ed. Cátedra.

TUSSIE, D. (2004), “Agriculture subsidies and the Doha Round: a role for the G20”, presentado en el encuentro “The G-20 at leaders’ level?”, Ottawa: http://www.l20.org/publications/24_e1_g20_ottawa_tussie.pdf Fecha de consulta: noviembre de 2006.

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

USDA (2009) “India: agricultural economy and policy report”, enero. http://www.fas.usda.gov/country/India/Indian%20Agricultural%20Economy%20and%20Policy%20Paper.pdf Fecha de consulta: octubre de 2011.

VAGNI, Juan José (2010) “El Norte de África en la agenda exterior argentina. Entre las perspectivas comerciales y las proyecciones del interregionalismo periférico (2003-2008), I Jornadas de Relaciones Internacionales “Las relaciones internacionales: una disciplina en constante movimiento”, Área de Relaciones internacionales, FLACSO Argentina, Buenos Aires

VENTER, Francois y REES, Helen (2011) “Health in Africa: How can the situation be improved? en MBEKI, Moeletsi (Ed.) Advocates for change. How to overcome Africa’s challenges, Johannesburg, Picador Africa.

VIASSA MONTEIRO, Eugénio (2010) El despertar económico de la India, Ed. Almuzara.

VIGEVANI, Tullo y CEPALUNI, Gabriel (2007) “A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação”, en Revista Contexto Internacional, vol. 29, no 2, julho/dezembro, Rio de Janeiro.

VILLARES, Fabio (org.) (2006) India, Brasil and South Africa. Perspectives and alliances, São Paulo, editora UNESP.

VILLARES, Fabio (2006) “Vulnerabilities and obstacles in the new Brazilian pattern of accumulation” en VILLARES, Fabio (org.) India, Brazil and South Africa. Perspectives and alliances, São Paulo, editora UNESP.

VIOLA, Eduardo (2005) “Transformaçoes na posiçao de Brasil no sistema internacional (1990-2005)”, en Revista PLENARIUM Política Externa, Cámara dos Deputados, Brasilia, año 2, nº 2.

VISENTINI, Paulo Fagundes de (1994) “O nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independiente (1951-19649)”, *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)*, Brasilia, año 37, nº 1.

VISENTINI, Paulo Fagundes de (2006) “O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizoes internacionais”, en LESSA, Antônio Carlos & OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (Orgs.) Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas, Volume II, São Paulo, Ed. Saraiva.

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

VISENTINI, Paulo y REIS DA SILVA, André Luis (2010) “Brazil and the Economic, Political, and Environmental Multilateralism: the Lula years (2003-2010)” en Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), Edición Especial, nº 53, Brasilia.

WADE, Robert; “What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of ‘development space’, London School of Economics, noviembre 2003.
http://www.law.wisc.edu/gls/documents/trade_policy7.pdf

WALLERSTEIN, Immanuel (1974) El moderno sistema mundial: la agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI, Nueva York, Academic Press Inc. <http://www.marxismoeducar.cl/wallers01.htm> Fecha de consulta: noviembre de 2006.

WALLACE, Michelle D. (1971), “Power, status and International War”, en *Journal of Peace Research*, Peace Research Institute, Oslo, vol. 8.

WALTZ, Kenneth (1979) Teoría de la política Internacional, Buenos Aires, Ed. GEL.

WHILHEMY, Manfred (1988) Política internacional: enfoques y realidades, Buenos Aires, Ed. GEL.

WHITE, Lyal (2006) “IBSA: a state of the art”, en TOKATLIÁN, Juan (comp.), India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales, Buenos Aires, Libros del Zorzal.

WHITE, Lyal (2010) “IBSA seven years on: cooperation in a new global order”, en *Poverty in Focus*, What can IBSA offer to the global community?, Academic Forum IBSA, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasilia.

WITTGENSTEIN, Ludwig 2008 (1953) Investigaciones Filosóficas, Barcelona, Ed Crítica.

WOGART, Jan; “Multiple interfaces of big pharma and the change of global health governance in the face of HIV/AIDS”, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), working papers, n°24, junio de 2006. http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp24_wogart.pdf

WOGART, Jan; CALCAGNOTTO, Gilberto et al; “AIDS, Access to Medicines, and the Different Roles of the Brazilian and South African Governments in Global Health Governance”, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), working papers, n°86, septiembre de 2008.
http://www.gigahamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp86_wogart_calcagnotto_hein_soest.pdf

WOLFE, R. (2006), “New groups in WTO agricultural trade negotiations: power, learning and institucional design”, CATPRN (Canadian Agricultural Trade Policy Research Network).

WOMACK, Brantly (2006) “Asymmetry Theory and Regional Powers: the cases of India, Brazil and South Africa”, presentado en la Conferencia “Poderes emergentes y seguridad regional: el caso IBSA”, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 30 de mayo.

YIN, R. (2003) Case Study Research: Design and Methods Third Edition, Applied Social Research Methods Series, Vol 5.

ZOMMERS, Zinta (2007) “South Africa” en MYATT, Timothy; SAYAO, Carlos; TORNEY, Diarmuid y ZOMMERS, Zinta; Outreach 5 Country Objetives Report - 2007

Heiligendamm Summit, G8 Research Group, Oxford, 7 de junio. http://www.g8.utoronto.ca/oxford/g8rg-ox-objectives2007.pdf Fecha de consulta: septiembre de 2010.

## Sitios web oficiales

Alianza Bolivariana (ALBA)
http://www.alianzabolivariana.org/

ASIA COOPERATION DIALOGUE (ACD)
http://www.acddialogue.com/

Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)
http://www.aseansec.org/

Banco Mundial
http://datos.bancomundial.org/indicador

BIMSTEC
http://www.bimstec.org/

Bureau of Market Research (BMR) de la University of South Africa (Unisa)
http://www.unisa.ac.za/default.asp?Cmd=ViewContent&ContentID=2359

Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP)
http://www.cplp.org/

Embajada de India en Brasilia
http://www.indianembassy.org.br

Embajada de Sudáfrica en Brasilia
http://www.africadosul.org.br/

Fundación Getulio Vargas – Centro de Políticas Sociales (Rio de Janeiro)
http://cps.fgv.br/

Grupo CAIRNS:
http://www.grupocairns.org.

G-15
http://www.g15.org/

G-77
http://www.g77.org/

High Commission of India en Pretoria
http://www.indiainsouthafrica.com/indiasouthafrica/indiasarelations.html

IBSA
http://www.ibsa-trilateral.org/

Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística (IBGE)
http://www.ibge.gov.br/home/

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
http://www.ipea.gov.br/portal/

MERCOSUR
http://www.mercosur.int/

Ministerio das Relaçoes Exteriores do Brasil
http://www.itamaraty.gov.br/

Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil
http://www.mds.gov.br/

Ministry of Road Transport and Highways of India
http://morth.nic.in

Ministry of Rural Development of India
http://rural.nic.in/

Ministry of Stadistics and Programme Implementation (MOSPI) of India
http://mospi.nic.in/Mospi_New/site/home.aspx

Movimiento de Países No Alineados (MPNA)
http://www.nam.gov.za/

Naciones Unidas
http://www.un.org

New Partnership for Africa's Development (NEPAD)
http://www.nepad.org/

Organización Mundial del Comercio (OMC)
http://www.wto.org/indexsp.htm

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)
http://www.wipo.int/treaties/es/general

PHD Chamber of Commerce and Industry (India)
http://www.phdcci.in/index.asp

Population Reference Bureau de Washington
http://www.prb.org/

Red de Solidaridad de la Maquila (RSM)
http://es.maquilasolidarity.org/temas/amf

South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC)
http://www.saarc-sec.org/

Southern African Development Community (SADC)
http://www.sadc.int/

Southern Africa Customs Union (SACU)
http://www.sacu.int/

South African Statistics Council
http://www.statssa.gov.za/

The South African Advertising and Research Foundation (SAARF)
http://www.saarf.co.za/

The World Factbook de la CIA
https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/

Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)
http://www.pptunasur.com/inicio.php?idiom=1

Unión Africana
http://www.au.int/en/

## Documentos oficiales

"Acuerdo tripartito sobre cooperación en el campo del turismo", IBSA (2008), New Delhi. http://www.ibsa-trilateral.org/index.php?option=com_content&task=view&id=138&Itemid=56 Fecha de consulta: agosto de 2011.

Agenda de la OMPI para el Desarrollo (2011) http://www.wipo.int/ip-development/es/agenda Fecha de consulta: septiembre de 2011.

AMORIM, Celso (20/11/2008) "Discurso del ministro de Relaciones Exteriores en la Conferencia Internacional de Biocombustibles", San Pablo http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3389

"Comunicado Ministerial IBSA" (2004), New Delhi, 4 y 5 de marzo.
http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/comunicado-de-imprensa-do-ibas-59a-agnu

"Comunicado Ministerial IBSA" (2005), Cape Town, 1 de marzo.
http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/2nd-ibsa-ministerial-meeting-communique/view

"Comunicado Ministerial IBSA" (2006), Rio de Janeiro, 30 de marzo.
http://www.dfa.gov.za/docs/2006/ibsa0331.htm

"Comunicado Ministerial IBSA" (2007), New Delhi, 17 de julio.
http://www.dfa.gov.za/docs/2007/ibsa1018.htm

"Comunicado Ministerial IBSA" (2008), Somerset West, 11 de mayo.
http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/5th-ibsa-ministerial-meeting-communique/view

"Comunicado Ministerial IBSA" (2009), Brasilia, 1 de septiembre.
http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/6a-ibsa-ministerial-meeting-communique/view

DA SILVA, Lula (03/06/2008) Discurso en Cumbre de la FAO sobre Seguridad alimentaria: los desafíos del cambio climático y la bioenergía, Roma. http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/foodclimate/statements/brazil_lula.pdf Fecha de consulta: octubre de 2011.

DA SILVA, Lula (17/05/2010), "Discurso del presidente de la República de Brasil en la 14ª Cúpula del G-15", Teherán. http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/discurso-na-sessao-de-abertura-da-14a-cupula-do-g-15

Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública ("Declaración Doha") (2001), Conferencia Ministerial de la OMC, 14 de noviembre.http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_trips_s.pdf Fecha de consulta: marzo de 2008.
"Declaración de Brasilia" (2003) IBSA, Brasilia, 6 de junio. http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/temas-mais- informacoes/saiba-maisibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/declaracao-de-brasilia/view

"Declaración conjunta Primera Cumbre IBSA" (2006), Brasilia, 13 de septiembre. http://www.iss.co.za/dynamic/administration/file_manager/file_links/ibsa.pdf?link_id=21&slink_id=3640&link_type=12&slink_type=13&tmpl_id=3

"Declaración conjunta Segunda Cumbre IBSA (2007), Tshwane, 17 de octubre. http://www.dfa.gov.za/docs/2007/ibsa1018.htm
Declaración conjunta Tercera Cumbre IBSA" (2008) http://www.ibsatrilateral.org//index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=16

Declaración conjunta Cuarta Cumbre IBSA (2010), Brasilia, 15 de abril http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/4a-cupula-do-ibas-declaracao/view

Declaración conjunta Segunda Cumbre BRIC (2010), Brasilia, 15 de abril http://www.pravasitoday.com/wp-content/uploads/2011/04/BRICS-SUMMIT-2011-JOINT-DECLARATION1.pdf Fecha de consulta: agosto de 2011.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO) of the Republic of South Africa, "Annual Report 2004-2005 (2005). http://www.dfa.gov.za/department/report_2004-2005/report04-05.pdf

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO) of the Republic of South Africa, "Annual Report 2005-2006 (2006). http://www.dfa.gov.za/department/report_2005-2006/african_renaissance.pdf

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO) of the Republic of South Africa "Annual Report 2006-2007" (2007). http://www.dfa.gov.za/department/report_2006-2007/arf%20report.pdf

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO) of the Republic of South Africa "Annual Report 2007-2008" (2008). http://www.dfa.gov.za/department/report_2007-2008/arffinancials.pdf

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO) of the Republic of South Africa "Annual Report 2008-2009" (2009). http://www.dfa.gov.za/department/report_2008-2009/annualreportarffinal08-09.pdf

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO) of the Republic of South Africa "Annual Report 2009-2010" (2010). http://www.dfa.gov.za/department/report_2009-2010/annualreportarf2009-2010.pdf

DEPARTMENT OF MINERALS AND ENERGY OF SOUTH AFRICA (2007) "Biofuels Industrial Strategy". http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=77830 Fecha de consulta: octubre de 2011.

DIFERENCIA WT/DS199/1 (2000) Solución de diferencias OMC. Solicitud de celebración de consultas presentada por Estados Unidos en relación a Brasil – "Medidas que afectan a la protección mediante patente", 8 de junio.

DIFERENCIA WT/DS199/4 (2001) Solución de diferencias OMC. Notificación de la solución mutuamente convenida entre el gobierno de Estados Unidos y el gobierno de Brasil, 5 de julio.

ERWIN, Alec (1999) Discurso inaugural del Ministro de Comercio en la Conferencia Consultiva de la Sociedad Civil, celebrada en Midrand, agosto.

FAO (05/06/2008) Declaración final de la conferencia de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial: "Los desafíos del cambio climático y la bioenergía", Roma. http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/foodclimate/HLCdocs/declaration-S.pdf Fecha de consulta: octubre de 2011.

FAO (06/06/2008) "Cumbre Alimentaria: prioridad máxima a la inversión agrícola", sala de Prensa de la FAO, Roma http://www.fao.org/newsroom/es/news/2008/1000856/index.html

"Future of Agricultural Cooperation in IBSA" (2010). http://kitplone.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/grupos-de-trabalho-e-foros/grupos-de-trabalho/gt-agricultura/the-future-of-agricultural-cooperation-in-ibsa/view Fecha de consulta: junio de 2011.

Hoja informativa de la web oficial de la OMC; (2006) "Los APDIC y las patentes de productos farmacéuticos" http://www.ppl.nl/bibliographies/wto/files/6078.pdf

Informe FAO (28/08/2009) "El número de víctimas del hambre es mayor que nunca" http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-012f-3818.pdf Fecha de consulta: septiembre de 2011.

Informe sobre Desarrollo Humano 2010 (2010) "La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano", New York, PNUD. http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Complete_reprint.pdf Fecha de consulta: septiembre de 2011.

Informe de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2006) "El mercado emergente de biocombustibles: consecuencias normativas, comerciales y de desarrollo", Naciones Unidas, Nueva York. http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=7754&intItemID=3830&lang=3

LAMY, Pascal (09/12/2008) “Se ha mejorado el acceso a los medicamentos”, discurso en la 11 Conferencia anual de la Alianza Internacional para los Medicamentos Genéricos. http://www.wto.org/spanish/news_s/sppl_s/sppl111_s.htm

“Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act 2005 (MNREGA)” (2008), Tercera Edición http://nrega.nic.in/Nrega_guidelinesEng.pdf Fecha de consulta: mayo de 2011.

MBEKI, Thabo (19/09/2006) “Address of the President of South Africa and the current Chairperson of the G77 and China at the 61st Session of the United Nations General Assembly”, New York.

Memorandum de Entendimiento sobre Educación, IBSA (2007), Pretoria. http://kitplone.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/grupos-de-trabalho-e-foros/grupos-de-trabalho/gt-educacao/acordo-em-educacao/at_download/file

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL (2011) “Balanço de Política Externa 2003/2010”, Secretaria de Planejamento Diplomático, Brasília. http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010 Fecha de consulta: agosto de 2011.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL (2011) “Relatório de visitas internacionais do Presidente Lula e visitas ao Brasil de Chefes de Estado e Chefes de Governo”, Secretaria de Planejamento Diplomático, Brasilia. http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/visitas-internacionais-do-presidente-lula-e-visitas-ao-brasil-de-chefes-de-estado-e-de-chefes-de-governo-2003-a-2010/at_download/file Fecha de consulta: julio de 2011.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL (2011) “Relatório de visitas internacionais do Ministro Celso Amorin e visitas de Ministros de Negocios Extrangeiros ao Brasil”, Secretaria de Planejamento Diplomático Brasilia. http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/visitas-internacionais-e-nacionais-do-ministro-celso-amorim-e-visitas-de-ministros-de-negocios-estrangeiros-ao-brasil-2003-a-2010/at_download/file Fecha de consulta: julio de 2011.

MINISTRY OF AGRICULTURE OF INDIA (2011) “Annual Report 2010-2011”, Department of Agriculture and Cooperation, march. http://agricoop.nic.in/Annual%20report2010-11/AR.pdf Fecha de consulta: octubre de 2011.

MINISTRY OF COMMERCE AND INDUSTRY OF INDIA (01/04/2008) “Foreign Trade Policy for 2004-2009” Department of Commerce. http://dgft.gov.in/ Fecha de consulta: mayo de 2011.

MINISTRY OF COMMERCE AND INDUSTRY OF INDIA (27/08/2009) “Foreign Trade Policy for 2009-2014”, Department of Commerce. http://dgft.gov.in/ Fecha de consulta: mayo de 2011

MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS OF INDIA (2004), Annual Report 2003-2004,”, Policy Planning and Research Division, New Delhi.

MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS OF INDIA (2005), “Annual Report 2004-2005, Ministry of External Affairs”, Policy Planning and Research Division, New Delhi.

MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS OF INDIA (2006) “Annual Report 2005-2006, Ministry of External Affairs”, Policy Planning and Research Division, New Delhi.

MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS OF INDIA (2007) “Annual Report 2006-2007, Ministry of External Affairs”, Policy Planning and Research Division, New Delhi.

MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS OF INDIA (2008) “Annual Report 2007-2008, Ministry of External Affairs”, Policy Planning and Research Division, New Delhi.

MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS OF INDIA (2009) “Annual Report 2008-2009, Ministry of External Affairs”, Policy Planning and Research Division, New Delhi.

MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS OF INDIA (2010) “Annual Report 2009-2010, Ministry of External Affairs”, Policy Planning and Research Division, New Delhi.

MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS OF INDIA (2011) “Annual Report 2010-2011, Ministry of External Affairs”, Policy Planning and Research Division, New Delhi. http://meaindia.nic.in/mystart.php?id=500417371 Fecha de consulta: junio de 2011.

MINISTRY OF LABOUR AND EMPLOYMENT OF INDIA (2010) “Annual Report People on Employment” labour.nic.in/Report_to_People.pdf
Fecha de consulta: septiembre de 2011.

MINISTRY OF ROAD TRANSPORT AND HIGHWAYS OF INDIA (2009) “Annual Report 2008-2009”.
http://morth.nic.in/writereaddata/sublink2images/AnnaulReport200809_Eng6969980905.pdf Fecha de consulta: mayo de 2011.

OMC, Textos del presidente (2008)
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/chair_texts08_s.htm Fecha de consulta: octubre de 2011.

OMPI (2000) “Patent protection and access to HIV/AIDS pharmaceuticals in Sub-Saharan Africa”. http://www.wipo.int/aboutip/en/studies/pdf/iipi_hiv.pdf

Plan de Acción IBSA (2004), New Delhi
http://www.dfa.gov.za/docs/2004/ibsa0305a.htm

“South African Expanded Public Works Programme (EPWP) 2004-2014”, http://www.epwp.gov.za

“The Medicines and Related Substances Control Act, Act Nº 90 (1997)”, Goverment of South Africa. http://www.doh.gov.za/docs/legislation/acts/1997/act90.pdf Fecha de consulta: septiembre de 2011.

“White Paper on Reconstruction and Development” (15/11/1994), Parliament of the Republic of South Africa, Cape Town.
http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=70427 Fecha de consulta: mayo de 2011.

## Artículos periodísticos

“124 embaixadas em Brasília” (18/06/2011), en Notas Verbais, boletín de diplomacia portuguesa, questões da política externa, razões de estado y relações

internacionais.http://notasverbais.blogspot.com/2011/06/registo-o-124-embaixadas-em-brasilia.html Fecha de consulta: septiembre de 2011.

AYLLÓN PINO, Bruno (13/09/2007) "El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) de Brasil y el neo-desarrollismo estatizante del presidente Lula", en Infolatam, Madrid.http://www.infolatam.com/2007/09/13/el-programa-de-aceleracion-del-crecimiento-pac-de-brasil-y-el-neo-desarrollismo-estatizante-del-presidente-lula/ Fecha de consulta: mayo de 2011.

BARRUCHO, Luís Guilherme (09/06/2010) "Itamaraty abre novas embaixadas nos quatro pontos cardeais", Diplomacia, A cruzada do Itamaraty, *Revista Veja*, edición 2168. Fecha de consulta: noviembre de 2011.
http://futuradiplomata.posterous.com/itamaraty-abre-novas-embaixadas-nos-quatro-po

BIAGI FILHO, Maurilio (28/12/2009) "Setor sucroalcooleiro e o capital estrangeiro", Estado do Sao Paulo, Sao Paulo.
http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20091228/not_imp487626,0.php Fecha de consulta: octubre de 2011.

BIANCHINI, María Chiara (30/05/2007) "Sudáfrica: el biocombustible hace más caros los alimentos básicos", *revista Gloobal Hoy*, Johannesburg (Sudáfrica).
http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=2918
"Biocombustibles: culpables", informe especial en BBC Mundo
http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_7489000/7489230.stm

"Biocombustibles y subsidios en Roma", informe especial en BBC Mundo
http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_7434000/7434042.stm

"Biocombustibles: crean un foro internacional" (02/03/2007), diario La Nación, sección economía
http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=887923

"Black middle class on the rise" (09/11/2004), SouthAfrica.info, Johanesburg.
http://www.southafrica.info/ess_info/sa_glance/demographics/blackmiddeclass.htm
Fecha de consulta: mayo de 2010.

BORGER, Julian (05/04/08) "UN chief calls for review of biofuels policy", The Guardian, Londres.
http://www.guardian.co.uk/environment/2008/apr/05/biofuels.food/print Fecha de consulta: octubre de 2011.

"Brasil e India denuncian a la UE por incautar genéricos" (12/05/2010), BBC Mundo.http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2010/05/100512_genericos_omc_lr.shtml?priFecha de consulta: septiembre de 2011.

"Brasil emite una licencia obligatoria sobre efavirenz" (2007), GTT (Grupo de Trabajo sobre Tratamientos del VIH), Barcelona. http://gtt-vih.org/book/print/2103 Fecha de consulta: septiembre de 2011.

"Brasil suspende la patente de un antisida y anuncia que importará un genérico más barato" (05/05/2007), diario El Mundo, España.
http://www.elmundo.es/elmundosalud/2007/05/04/hepatitissida/1178295095.html Fecha de consulta: septiembre de 2011.

BUSSOLO, Maurizio (23/07/2008) “Las dos caras de la nueva clase media global”, en Universia Knowledge@Wharton, publicación electrónica bimensual, Wharton School, Universidad de Pennsylvania. http://www.wharton.universia.net/index.cfm?fa=viewArticle&id=1549 Fecha de consulta: junio de 2010.

CAMBRA, Lali (23/05/2010) “El fútbol no salvará a Sudáfrica. El impacto del campeonato mundial en la economía del país anfitrión será limitado”, diario El País. http://www.elpais.com/articulo/economia/global/futbol/salvara/Sudafrica/elpepueconeg/20100523elpnegeco_1/Tes Fecha de consulta: mayo de 2010.

CAMPBELL Keith (31/10/2008) “India, Brazil, South Africa turn their attention to renewables”, en Engineering News http://www.engineeringnews.co.za/article/india-brazil-south-africa-turn-their-attention-to-renewables-2008-10-31

CAPDEVILA, G. (2007), “Comercio: Doha se hunde en Potsdam”, agencia de noticias Inter Press Service (IPS): http://ipsnoticias.net/interna.asp?idnews=41295 Fecha de consulta: febrero de 2008.

CARROLL, Rory (13/04/2004) “South Africa's middle class - young, black and driving a BMW”, The Guardian, Manchester. http://www.guardian.co.uk/world/2004/apr/13/southafrica.rorycarroll/print Fecha de consulta: junio de 2010.

“Clase media en Brasil llega al 50% de la población” (21/09/2010), diario La Tercera, Santiago de Chile. http://diario.latercera.com/2010/09/21/01/contenido/negocios/10-39203-9-clase-media Fecha de consulta: mayo de 2011.

“Clase media se transforma en el mayor segmento poblacional de Brasil” (08/02/2010), diario La Tercera, Santiago de Chile. http://latercera.com/contenido/744_224118_9.shtml Fecha de consulta: junio de 2010.

“Claves: crisis en Sri Lanka” (11/05/2009), BBC Mundo http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2009/05/090511_1308_claves_sri_lanka_tigres_tamiles_mr.shtml Fecha de consulta: noviembre de 2011.

“Defiende Brasil la negociación de Doha” (19/08/2008), diario La Nación, sección economía, Buenos Aires, Argentina.

“Disminuye la pobreza y la clase media ya es mayoría en Brasil” (07/08/2008), diario Clarín, sección El Mundo, Buenos Aires. http://edant.clarin.com/diario/2008/08/07/um/m-01732055.htm Fecha de consulta: mayo de 2011.

DUFFY, Gary (18/09/2007) “Brasil: la clase media de las favelas”, BBC Mundo, Londres.http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_7001000/7001301.stm Fecha de consulta: agosto de 2010.

“Entrevista a Walden Bello” (06/2005), en *Revista Deslinde*, Colombia, julio. http://www.deslinde.org.co/Dsl36/dsl36_entrevista_a_walden_bello.htm Fecha de consulta: febrero de 2008.

"Estado de situación de las negociaciones" (2007), Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI), boletín nº 63, Rosario, Argentina:http://www.inai.org.ar/Nuevo%20Boletin/Nuevo%20Bolet%C3%ADn%2063.pdfC Fecha de consulta: febrero de 2008.

ESNAL, Luis (20/06/2004) "El precio del liderazgo regional", en diario La Nación, Buenos Aires. http://www.lanacion.com.ar/611605-el-precio-del-liderazgo-regional Fecha de consulta: octubre de 2007.

"Etanol: Brasil y Estados Unidos buscan acuerdo" (08/03/2007), en BBC Mundo http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_6342000/6342229.stm

"Explosivo crecimiento de la clase media" (28/07/2008), diario La Nación, sección Exterior, Buenos Aires. http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1034133 Fecha de consulta: agosto de 2010.

"Fracasó la liberalización del comercio mundial" (30/07/2008), diario La Nación, sección economía, Buenos Aires, Argentina.

FREI, Betto (03/06/2010) "Brasil. Clase media en un país injusto", en ALAI (Agencia Latinoamericana de Información) http://alainet.org/active/36570 Fecha de consulta: junio de 2010.

"Frena crisis crecimiento de clase media en Brasil" (11/02/2010), diario del Pueblo en español, Beijing. http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/6893627.html Fecha de consulta: junio de 2010.

GOYAL, Malini (09/06/2010) "South Africa: Rise of The Black Middle Class", Forbes India Magazine, http://business.in.com/printcontent/14022 Fecha de consulta: agosto 2010.

HARTMAN, Irene (12/09/2009) "La máscara de los países emergentes" en India, entre el cielo y la tierra, edición especial de la Revista de cultura Ñ, Buenos Aires.
"La clase media se afianza en Brasil" (29/11/2009), diario El País, Madrid. http://www.elpais.com.uy/091129/pinter-457095/internacional/la-clase-media-se-afianza-en-brasil Fecha de consulta: julio de 2010.

"India: farmacia del mundo en desarrollo" (09/02/2007) Informe especial de la BBC Mundo. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_6346000/6346653.stm

"India se suma al reclamo argentino y brasileño" (24/07/2008), diario La Nación, sección economía, Buenos Aires, Argentina.

KENNEDY, Paul (26/11/2003) "Cuidado con los BRIC", diario El País, Sección Opinión, Madrid.

"La OMC, ante decisiones difíciles" (22/04/2011), diario El Informador, México. http://www.informador.com.mx/economia/2011/287187/1/la-omc-ante-decisiones-dificiles.htm Fecha de consulta: octubre de 2011.

"Los Nuevos Monarcas del Biocombustible" (16/03/2007), Sappiens. http://www.sappiens.com/castellano/articulos.nsf/Politica/Los_Nuevos_Monarcas_del_Biocombustible/86CC8D023A4D4E92C12572A0005C5249!opendocument Fecha de consulta: octubre de 2011.

"Ministerial de Doha: seis temas clave en busca de una solución" (2001), *Puentes Diario de Doha* (2001), Internacional Centre for Trade and Sustainable Development:http://www.ictsd.org/ministerial/doha/wto_daily/spanishissue1.pdf Fecha de consulta: febrero de 2008.

NAIDU, Edwin (16/03/2008) "Black middle class growing and spending", The Sunday Independent, South Africa. http://www.iol.co.za/general/news/newsprint.php?art_id=vn20080316091259988C21 Fecha de consulta: agosto de 2010.

NDURU, Moyiga (2007) "Energía –Sudáfrica: combustible o comida, he aquí el dilema", en IPS inter press. http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=40602

NYE, Joseph (20/06/2010) "BRIC: una sigla pegadiza no implica poder real", diario Clarín, sección Opinión, Buenos Aires.

"Obama respaldó a India en su pedido para integrar el Consejo de Seguridad" (08/11/2010), diario Página 12, Buenos Aires.

"Oportunidades en Brasil para la infraestructura de la Copa Mundial 2014 y Juegos Olímpicos de 2016" (04/10/2010), Boletín de la Sociedad Central de Arquitectos (SCA), Buenos Aires http://www.socearq.org/index.php/centros/cri/oportunidades-en-brasil-para-la-infraest Fecha de consulta: noviembre de 2011.

OSAVA, Mario (2003) "Agricultura-Brasil: Abundancia no exime de reforma agraria", Tierra América, Rio de Janeiro. http://www.tierramerica.net/2003/0804/noticias3.shtml Fecha de consulta: octubre de 2011.

OSAVA, Mario (2007) "Insatisfacción por reforma agraria", IPS noticias, Rio de Janeiro. http://ipsnoticias.net/print.asp?idnews=40444 Fecha de consulta: octubre de 2011.

PAES BARRETO, Aldo (16/05/2008) "Ipea revela o que o bolso da classe média já sabia: é ele quem paga maiores tributos", diario Econômico, en IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=4562&btImprimir=SIM Fecha de consulta: Julio de 2010.

PAPIC, Diego (2009) Un imán para el cine de todos los tiempos en "India, entre el cielo y la tierra"; Revista Ñ Edición Especial, Clarín.

PATIÑO, Jorge (08/02/07) "Bollywood, la otra meca del cine", BBC. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/misc/newsid_6313000/6313563.stm Fecha de consulta: septiembre de 2011.

PUHL, Jan (21/04/2009) "South Africa's 'Black Diamonds'. Soweto's Young Middle Class Left Cold by ANC", Spiegel International. http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,620315,00.html Fecha de consulta: agosto de 2010.

"Reclamo de Brasil por una apertura de mercados" (22/11/2008), diario La Nación http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1072518&high=conferencia%20bioco

"Reconocen que hay límites en la relación" (09/12/2004), diario La Nación, Buenos Aires. http://www.lanacion.com.ar/661420-reconocen-que-hay-limites-en-la-relacion, Fecha de consulta: diciembre de 2007.

REGALES, Esteve (15/01/2008) "Tata Nano, el 600 de la clase media india", Econosfera. http://www.econosfera.com/tata-nano-600-clase-media-india-52771 Fecha de consulta: julio de 2010.

ROBINSON, Andy (11/08/2009)| "Brasil cultiva su nueva clase media", Offnews.info http://www.offnews.info/imprimir.php?contenidoID=16689 Fecha de consulta: junio de 2010.

"SA's booming black middle class" (24/05/2009) SouthAfrica.info, Johanesburg. http://www.southafrica.info/about/people/blackdiamonds-230507.htm Fecha de consulta: agosto de 2010.

SABADINI, Tatiana (26/06/2011) "Brasília hospeda 124 embaixadas e é 13ª capital mais "frequentada" do mundo", Correio Braziliense, Brasília. http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/mundo/2011/06/26/interna_mundo,258452/brasilia-hospeda-124-embaixadas-e-e-13-capital-mais-frequentada-do-mundo.shtml

"Sudáfrica le pone la S al bloque de economías emergentes" (26/03/2011), en Urgente 24 http://www.urgente24.com/noticias/val/5985-125/sudafrica-le-pone-la-s-al-bloque-de-economias-emergentes.html Fecha de consulta: julio de 2011.

"Tensión con Brasil por el comercio global" (27/07/2008), diario La Nación, sección economía, Buenos Aires, Argentina.

"Unión Europea aplica extraterritorialidad y es más exigente que los Estados Unidos en la protección de la propiedad intelectual en tratados de libre comercio" (15/03/2009), Boletín de salud e informática, Observatorio del Medicamento, Colombia. http://www.med-informatica.net/BIS/WebMail_09a15mar09.htm Fecha de consulta: septiembre de 2011.

VILLARINO, Ángel (07/12/2007) "300 millones de indios se quieren divertir", diario El Confidencial, Pozuelo de Alarcón (Madrid). http://www.cotizalia.com/cache/2007/12/07/70_millones_indios_quieren_divertir.html Fecha de consulta: julio de 2010.

## Material audiovisual

GOLDMAN SACHS (2003) "The BRICs dream" http://www.youtube.com/watch?v=fOdcQ3emyzM Fecha de consulta: septiembre de 2010.

IBSA (2010) "A People's Project" http://www.ibsatrilateral.org/index.php?option=com_content&view=article&id=145&Itemid=81 Fecha de consulta: marzo de 2010.

## Ilustraciones

FERNÁNDEZ ARMESTO, Felipe; WEISBRODE, Kenneth, KENNEDY, Paul et Al. (2004) "Potencias emergentes: China, India, Brasil y Sudáfrica", *Vanguardia Dossier*, nº 12, julio-septiembre.

SMITH, James (2010) *Biofuels ad the globalization of risk. The biggest change in North-South relationships since colonialism?*, Londres, Zed Books.

# SIGLAS Y ACRÓNIMOS

| | |
|---|---|
| ACD | Asia Cooperation Dialogue |
| ACTA | Anti-Counterfeiting Trade Agreement |
| ADPIC | Acuerdo de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio |
| AIEA | Agencia Internacional de Energía Atómica |
| ALBA | Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América |
| ALCA | Área de Libre Comercio de las Américas |
| AMS | Asamblea Mundial de Salud |
| ANC | African National Congress |
| APMC | Agricultural Produce Marketing Committee |
| ASA | Cumbres América del Sur-África |
| ASEAN | Association of Southeast Asian Nations |
| BASIC | IBSA + China |
| BEE | Black Economic Empowerment |
| BEMs | Big Emerging Markets |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BIMSTEC | Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation |
| BJP | Bharatya Janata Party |
| BM | Banco Mundial |
| BMR | Bureau of Market Research of UNISA |
| BRIC | Brasil, Rusia, India y China |
| BRICSA | BRIC + Sudáfrica |
| CALC | Cumbre de América Latina y el Caribe |
| CAN | Comunidad Andina de Naciones |
| CAO | Comunidad de África Oriental |
| CASA | Comunidad de Naciones Sudamericanas |
| CASP | Comprehensive Agricultural Support Programme |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina |
| CLACSO | Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales |
| CMNUCC | Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático |
| CNPq | Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico |
| COMESA | Mercado Común de África Oriental y Austral |
| CONTAG | Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura |

| | |
|---|---|
| COP | Conferencias de Partes |
| CPLP | Comunidad de Países de Lengua Portuguesa |
| CTPD | Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo |
| CUTS/CITEE | Centre for International Trade, Economics and Environment |
| DEGs | Derechos Especiales de Giro |
| DIBAS | Divisao do Forum de Diálogo Índia, Brasil, África do Sul |
| EBP | Ethanol Blending Program |
| ECA | Essential Commodities Act |
| EMBRAPA | Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária |
| EPWP | South African Expanded Public Works Programme |
| FAO | Organización para la Agricultura y la Alimentación |
| FHI | Family Health International |
| FIIA | The Foreign Investment Implementation Authority |
| FIOCRUZ | Fundação Oswaldo Cruz |
| FLACSO | Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| FRIDE | Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior |
| GATT | Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio |
| GEAR | Growth Employment and Redistribution Strategy |
| GEIs | Gases de Efecto Invernadero |
| GIGA | German Institute of Global and Area Studies |
| GTZ | Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit |
| I+D | Investigación y Desarrollo |
| IAA | Instituto del Azúcar y del Alcohol |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística |
| IBRI | Instituto Brasileiro de Relaçoes Internacionais |
| IBSA | India, Brasil y Sudáfrica |
| IBSC | Indo-Brazil Science Council |
| INTA | Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria |
| IOR-ARC | Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation |
| IFPMA | International Federation of Pharmaceutical Manufacturers & Associations |
| INAI | Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales |
| IPC | Intellectual Property Committee |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IPRI | Instituto de Pesquisa de Relaçoes Internacionais |

| | |
|---|---|
| ITEC | Indian Technical Cooperation Programme |
| LARP | Land and Agrarian Reform Programme |
| LRAD | Land Redistribution for Agricultural Development |
| MERCOSUR | Mercado Común del Sur |
| MINUSTAH | Misión de Estabilización de las Naciones Unidas para Haití |
| MNREGA | Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act |
| MPNA | Movimiento de Países No Alineados |
| MST | Movimento dos Trabalhadores Sem Terra |
| NAASP | New Asia-Africa Strategic Partnership |
| NACOSA | Nacional Aids Convention of South Africa |
| NAFTA | North American Free Trade Area |
| NAMA | Non agricultural Market Access |
| NEPAD | New Partnership for Africa's Development |
| NICs | Newly Industrialized Countries |
| NOEI | Nuevo Orden Económico Internacional |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| OCS | Organización de Cooperación de Shangai |
| ODA | Ayuda Oficial al Desarrollo |
| OEA | Organización de Estados Americanos |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| OMC | Organización Mundial del Comercio |
| OMPI | Organización Mundial de la Propiedad Intelectual |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| ONGC | Oil and Natural Gás Corporation |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| OPAEP | Organización de los Países Árabes Exportadores de Petróleo |
| OPEP | Organización de Países Exportadores de Petróleo |
| OUA | Organización para la Unidad Africana |
| PAA | Programa de Adquisición de Alimentos |
| PAC | Plan de Aceleración del Crecimiento |
| PhRMA | Pharmaceutical Research and Manufacturers of America |
| PMA | Grupo de los Países Menos Adelantados |
| PNPB | Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel |
| PNUD | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PPA | Paridad de Poder Adquisitivo |
| PRECSUR | Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur |
| PRONAF | Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar |

| | |
|---|---|
| RDP | Reconstruction and Development Programme |
| RIC | Rusia, India y China |
| RIS | Research and Information System for Developing Countries |
| SAA | South African Airways |
| SAARC | South Asian Association for Regional Cooperation |
| SAARF | South African Advertising and Research Foundation |
| SACU | Southern Africa Customs Union |
| SADC | Southern Africa Development Community |
| SADCC | Southern African Development Coordination Conference |
| SAIIA | South African Institute of International Affairs |
| SANAC | South African National AIDS Council |
| TRIPS | Trade Related Intellectual Property Rights |
| UE | Unión Europea |
| UA | Unión Africana |
| UNAIDS | Programa de Naciones Unidas para el Sida |
| UNASUR | Unión Naciones Sudamericanas |
| UNCTAD | Conferencia de Comercio y Desarrollo de Naciones Unidas |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| UNESP | Universidad Estadual de Sao Paulo |
| UNIFEM | Fondo de Naciones Unidas para la Mujer |
| UNISA | University of South Africa |
| UPA | United Progressive Alliance |
| USAID | United States Agency for International Development |

| | INDIA | BRASIL | SUDAFRICA | Fuente |
|---|---|---|---|---|
| **TERRITORIO** | | | | |
| **Km²** | 3.287.267 | 8.514.877 | 1.219.090 | World Factbook de la CIA |
| **POBLACIÓN** | | | | |
| **Población Total según último censo o estimación oficial nacional** | 1.210.193.422 | 190.755.799 | 50.586.757 | IBGE, Census of India, South African Statistics Council |
| **Distribución etaria** (% de la población total) | < 15 años: 32%<br>> 65 años: 5% | < 15 años: 27%<br>> 65 años: 7% | < 15 años: 31%<br>> 65 años: 5% | Population Reference Bureau de Washington |
| **Distribución por género** (% de la población total) | hombres: 52%<br>mujeres: 48% | hombres: 49%<br>mujeres: 51% | hombres: 49%<br>mujeres: 51% | IBGE, Census of India, South African Statistics Council |
| **Distribución por áreas** | urbana: 29%<br>rural: 71% | urbana: 85%<br>rural: 15% | urbana: 52%<br>rural: 48% | IBGE, Census of India, South African Statistics Council |
| **ECONOMÍA** | | | | |
| **PBI (US$)** | 1.377.264.718.251 | 1.594.489.675.024 | 285.365.879.676 | Banco Mundial |
| **PBI per capita (US$)** | 1.192 | 8.230 | 5.786 | Banco Mundial |
| **Crecimiento anual promedio 2003-2010** | 8-9% | 3-4% | 3-4% | Banco Mundial |
| **SOCIEDAD** | | | | |
| **Indice de Gini** | 32,5 | 58,5 | 56,5 | Banco Mundial |
| **Pobreza** (menos de US$ 1, 25 diarios) | 41,6% | 0,0 | 17,4% | Banco Mundial |
| **Desempleo** | 10,8% | 6,7% | 25% | World Factbook de la CIA, IBGE, Census of India, South African Statistics Council |
| **Mortalidad infantil** (p/c 1.000 nacidos vivos) | 47,5 | 21,2 | 43,2 | World Factbook de la CIA |

Elaboración Propia

S

Corea
Turquía
Arabia Saudita

Indonesia

Cuba
Egipto
Nigeria
Pakistán
Paraguay

Argentina

Filipinas
Tailandia
Tanzania
Uruguay
Venezuela
Zimbabwe

México

SUDÁFRICA
BRASIL
INDIA
China

Rusia

Estados Unidos
Alemania
Francia
Italia
Reino Unido
Japón
Canadá

Unión Europea
Australia

IBSA
RIC
BASIC
BRIC
BRICSA
OUTREACH 5 (O-5)
G-8
G-20 Agrícola (OMC)
G-20 Financiero

N

Patente

Patente