



## Estudios

### Antecedentes históricos del nuevo multilateralismo: el Grupo de los 77 y el Movimiento de países no ali- neados

*Guillermina D´Onofrio*

Una vez iniciado el período de postguerra, y concertado el nuevo orden de seguridad mundial, enmarcado en la Organización de Naciones Unidas como bastión para mantener la paz y la seguridad internacionales, se dio lugar a un movimiento de países en contra del colonialismo. Estos pueblos deseaban declarar su independencia de los estados que ejercían su dominio sobre ellos. Fue así que se dio comienzo en los años 1960, a un movimiento de descolonización para la autodeterminación de los pueblos subyugados por potencias extranjeras. Este movimiento fue de gran importancia para el continente africano y asiático, principalmente.

A pesar de ello, estos nuevos países debían circunscribirse en un mundo que se encontraba polarizado ideológicamente. Por un lado, Estados Unidos pretendía que estos estados nuevos se alinearan a su política anticomunista, mientras que la Unión Soviética quería conservar sus esferas de influencia y propagar la revolución comunista hasta donde pudiera. Como existían algunos países que no querían enrolarse en esta lucha de bloques políticos, y debían asistir a los requerimientos que se les iban presentando en un mundo muy desigual en términos económicos, se generó un movimiento conocido con el nombre de Movimiento de Países No Alineados (NOAL). Éste se formalizó en Belgrado, en el año 1961. India tuvo un papel muy importante en el mismo y su principal objetivo era no alinearse con ninguno de los bloques ideológicos existentes, para poder negociar en forma autónoma, y en el marco de la ONU (De Sousa, 2007).

En un primer momento, participaban de los distintos foros internacionales planteando posiciones a favor de la defensa de los intereses de los países en desarrollo, por cuanto las inequidades existentes entre el mundo desarrollado y los proveedores de materias primas (principalmente) eran crecientes. Luego, para fortalecer esta postura, se creó el Grupo de los 77 países en el seno de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que buscaba pelear por un precio más justo de las materias primas y reducir la asimetría existente entre los proveedores de productos con mayor valor agregado y quienes proveían productos primarios sin elaboración. Esto generaba una desigualdad en los precios de los *commodities*

como los alimentos y el petróleo. La escuela estructuralista estudió en profundidad estas asimetrías, y denominó las diferencias de precios entre productos y países como "deterioro en los términos de intercambio" (nota al pie, ver CEPAL).

En 1974 y a raíz de la persistente inequidad, se trató de formalizar un nuevo orden económico internacional (NOEI). Esta propuesta intentó plasmarse en el seno de Naciones Unidas, en distintas cumbres globales. Pero sistemáticamente, los estados desarrollados lo-graron desbaratar esta propuesta y cualquier posibilidad de avance en este tema. Así fue per-diendo poco a poco su primer impulso político, y terminó perdiendo valor, cuando sus inte-grantes se fueron retirando del grupo, inclinándose por uno u otro bloque ideológico.

## La formación de IBSA

En el año 2003, India, Brasil y Sudáfrica se reunieron en Brasilia, Brasil, en el año 2003, para establecer y formalizar mediante la Declaración de Brasilia el Foro de Diálogo IBSA. Este proyecto fue lanzado formalmente en la Reunión 58 de la Asamblea General de Naciones Uni-das en septiembre de 2003, por los presidentes Thabo Mbeki, Lula da Silva y Aral Bihari Vaj-payee (primer ministro).

En el año 2004 se celebró la primera reunión ministerial, en la cual se decidió la crea-ción de una Comisión Trilateral encargada del seguimiento de los principales objetivos esta-blecidos por el grupo. Los tres gobiernos hicieron hincapié en la necesidad de una coordina-ción multilateral. Se reafirmó la necesidad de focalizar los esfuerzos en la reforma del sistema de Naciones Unidas, el desarrollo sustentable – en los cuales se coordinaron posiciones en cambio climático y biodiversidad-, avanzaron asimismo en las negociaciones con la OMC (Lec-chini, 2007).

En dicha declaración se enumeraron las cualidades compartidas por los tres países que lo integran, tales como la condición de Estados democráticos, en desarrollo y de potencias medias; su capacidad para actuar a nivel global fue definida como la principal razón para for-mar un foro de estas características. Su intención no ha sido sólo la de proyectarse a nivel internacional, sino también la de fortalecer los lazos entre los tres países. Posee una estruc-tura flexible. No tiene un consejo superior o secretaria permanente. El máximo nivel de reu-nión del Foro se da cuando los Jefes de Estado se juntan en Cumbres, celebradas general-mente una vez al año. Asimismo, los ministros de relaciones exteriores se reúnen en comisio-nes, hasta el momento se han llevado a cabo una por cada año, excepto en 2010 y 2012 (ve-rificar estos datos). Los temas que aborda el Foro se dividen en cuatro grupos: coordinación política, cooperación sectorial, Fondo IBSA para combatir la pobreza y el hambre.

Las Cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno se reúnen cada año. Como cierre de di-chos encuentros se emiten comunicados conjuntos en el cual se exponen sus puntos de vista en diversos temas. Hasta el momento, se han celebrado cinco reuniones en las principales ciudades de los países miembros.

Luego, encontramos las Reuniones Ministeriales, conformadas por los Ministros de Re-laciones Exteriores de los estados miembros. En esta instancia, se emiten los llamados Comu-niqué, de suma importancia política para el Foro.

Los llamados Puntos Focales están formadas por autoridades nacionales que se encar-gan de la dirección ejecutiva del foro. Se reúnen cada semestre y se expresan mediante ac-tas o documentos finales.

Los Coordinadores Nacionales es el siguiente nivel de reunión. Son los responsables de organizar la actividad de los grupos de trabajo y del manejo administrativo de IBSA (Giacca-glia).

## Los temas de la agenda actual de IBSA

En la última reunión cumbre celebrada en Pretoria en 2011, los países miembros encontraron posiciones sobre diversos temas de relieve mundial. En primer lugar, remarcaron la necesidad de dar fin a la crisis, y exigieron a Occidente la interposición de medidas creíbles para sosegar los mercados, ya que los efectos de la misma repercuten en todo el mundo; y dejaron sentado que expresarán sus prioridades, tales como el sostenimiento del empleo, la inclusión social, el desarrollo y el diagrama de una nueva arquitectura financiera, en nombre de los países en desarrollo en la Cumbre que se celebraría en Cannes (noviembre de 2011).

Se hizo mención de la necesidad de reforma de los organismos multilaterales como el Fondo Monetario y el Banco Mundial. Se instó el aumento del número de miembros permanentes y no permanentes del Consejo de Seguridad. Los tres miembros integran dicho órgano en condición de rotativos.

En cuanto a las nuevas amenazas, se refirieron al terrorismo como el principal peligro que encara la humanidad u declararon la urgente necesidad de la ONU concluya las negociaciones para la adopción de una convención general sobre el tema. La propuesta versa sobre la tipificación de todas las formas de terrorismo como delito. En cuanto a la crítica situación vivida en Siria, se propuso una misión conjunta para propender a la paz y estabilización de ese país sin la intervención de fuerzas extranjeras; mientras que en Libia, pidieron el cese de hostilidades, resaltando el papel de la ONU en el postconflicto y de la Unión Africana en dicho proceso (Salazar, 2011).

## Los pilares de IBSA

IBSA ha estructurado un sistema de "tres pilares" (Sotero, 2009), compuesto por: un primer objetivo, en el cual se intenta formar un foro de consulta y coordinación en cuestiones políticas; un segundo objetivo, mediante el que se intenta lograr la cooperación en distintas áreas, a través de 16 grupos de trabajo; y el último, cuya intención es ayudar al mundo en desarrollo a través de un fondo, manejado por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, para financiar proyecto que busquen la reducción de la pobreza en países en desarrollo.

Respecto a este punto, debemos decir que se han logrado avances modestos en el comercio entre los miembros. Pero no obstante ello, es importante destacar que existen determinados obstáculos que no permiten progresar en dicho terreno: la participación de los países de IBSA en los procesos de integración de los que forman parte hace imposible la articulación desde IBSA (y como IBSA) de cualquier arreglo trilateral de comercio entre miembros (Carpenter, 2009). En este punto, coincidimos con la postura de Lyal White, quien afirma que los esfuerzos a realizarse en el marco de IBSA deben encausarse a la facilitación del comercio y no a la generación de tratados y aumento de intercambios comerciales. Para ello, el grupo BRICS está trabajando con intensidad, y sería una superposición de esfuerzos inútil. Esta delimitación permitiría despejar el campo estrictamente comercial para el bloque BRICS, mientras que IBSA se encargaría de cuestiones políticas y de desarrollo.

## El cambio climático como tema de agenda global

La cuestión del cambio climático se encuentra muy presente en la agenda del Foro IB-SA. Esto es así, ya que los efectos producidos por los distintos modos de polución ambiental son devastadores en gran parte del mundo, generando hambre, pobreza y muerte. La temática fue planteada en un primer momento, en los años 1990. A partir de allí, y fundamentalmente desde la firma del Protocolo de Kioto (nota al pie), los países han intentado mitigar los efectos perniciosos de la contaminación ambiental, tales como el efecto invernadero, la emisión de gases y lluvias ácidas, entre otras, a través de distintos compromisos. Esto ha resultado muy difícil, atento que muchos de los países se han negado sistemáticamente al cumplimiento de dichos tratados, y han perjudicado en forma directa e indirecta a los países en desarrollo.

Luego del ataque a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001, el tema del Cambio Climático perdió relevancia en las agendas mundiales, dando lugar nuevamente al terrorismo y a la seguridad como prioritarios. Esto significó un estancamiento en la resolución de la problemática del cambio climático, mientras que los niveles de contaminación siguieron aumentando y generado diversos efectos globales.

África será la región que más se verá afectada por la sequía y la desertización como consecuencia del cambio climático, y los investigadores están informando de una sequía general de la tierra y de la expansión de la desertización en la región mediterránea. Una investigación realizada por parte del Instituto de Meteorología del Reino Unido indican que los cambios previstos en el patrón de precipitaciones y en las temperaturas en los próximos cincuenta años amenazan con poner en riesgo de sufrir hambre a muchas personas de las que se pensó en un principio (Amos, 2005).

Sin embargo, el cambio climático ha resurgido como tema de la agenda mundial y con mayor énfasis, una vez que perdiera énfasis el problema del terrorismo. Es importante destacar que cuando hablamos de cambio climático, no nos referimos a un fenómeno aislado y de largo plazo, sino a una serie de factores que necesitan de la aplicación de métodos y medidas que mitiguen los efectos perniciosos que recaen sobre la humanidad. Tampoco es un dato menor que los países en desarrollo poseen una distribución de la riqueza bastante desigual y que sus sectores más pobres serán severamente afectados. Es por ello, que resulta prioritario el intento de concertar medidas para mejorar las condiciones de vida, sin que esto menoscabe el desarrollo de estas potencias emergentes.

El comercio y el cambio climático se encuentran íntimamente ligados. La cuestión reside en poder adoptar medidas que eviten que la política comercial sustituya las obligaciones medioambientales (Hoppstok, 2009). En la 15 Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la cual se realizó en Copenhague del 7 al 18 de diciembre de 2009. Este tema fue uno de los más controvertidos y generó conflictos entre las posturas de los países desarrollados y los emergentes.

Tal como expone Julia Hoppstok en su artículo "Comercio y Cambio Climático", "Desde la perspectiva de los países en desarrollo, las medidas comerciales no resultan el medio apropiado para responder a la problemática del cambio climático. Por el contrario, existe la preocupación de que dichas iniciativas deriven en restricciones encubiertas al comercio de los productos de los países en desarrollo y conlleven la necesidad de readecuar sus patrones de producción a normas y estándares ambientales que no contemplen sus necesidades sociales y económicas particulares (...).Retrasaría su crecimiento y traspasaría injustamente los costos

de mitigación a los países pobres. Ello no sólo expandiría aun mas la brecha existente en términos de riqueza y distribución de los recursos entre los países en desarrollo y desarrollados, sino que también atentaría contra los principios básicos de la Conferencia, como ser los de equidad y de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades (artículo 3.1 de la CMNUCC).”

Ante la aplicación de medidas de respuesta comercial que tengan carga económica en los países en desarrollo desde los países desarrollados, India propuso (junto con China) la prohibición de medidas unilaterales (comerciales, financieras, fiscales o no en frontera, etc.) contra los bienes y servicios de las partes en desarrollo, basados en cuestiones del cambio climático. Brasil y Sudáfrica hicieron su parte, proponiendo una redacción intermedia y alternativa a la presentada por India.

En las diversas cumbres de IBSA, los países miembros han enfatizado su postura de países en desarrollo y la flexibilidad que les otorga el acuerdo de Copenhague. En la quinta Cumbre celebrada en Pretoria el 21 de octubre de 2011, los Jefes de Estados de las partes reiteraron su compromiso con la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero, pero a partir de una necesaria ayuda financiera, en concordancia con la postura asumida en el Acuerdo de Copenhague de 2009. Durante el trascurso del presente año, se realizará la Conferencia sobre Biodiversidad en India y la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20 en Brasil. Si bien los pronósticos de arriba a consensos, en la temática del desarrollo y el ambiente, no son muy favorables, se espera de sus concurrentes el mayor esfuerzo hacia ese fin.

## Su rol en los países de IBSA

Las energías renovables son una respuesta posible a la contaminación generada por los combustibles fósiles y la energía nuclear y los peligros que ésta última conlleva. El desarrollo de fuentes de energía renovable, tales como la energía eólica, solar o mareomotriz, y de prácticas de conservación de energía podrían ser la respuesta tanto para los países desarrollados (quienes poseen una alta tecnología y podrían fácilmente invertir en estos desarrollos, sin que sus industrias pierdan competitividad) como para los países en desarrollo (Brasil e India son eficientes en la producción de etanol, por poseer los recursos naturales necesarios para su elaboración).

Según lo exponen los autores Abranches y Viola en su artículo “Cambio Climático”, Brasil es el productor más eficiente de etanol del mundo, pero se enfrenta a una tradición de proteccionismo agrícola, expresada en los aportes de un 25% de Estados Unidos y de un 50% de la Unión Europea. El monto de los subsidios por litro en Estados Unidos oscila entre los 0,30 centavos de dólar a los 0,36 centavos de dólar. El subsidio al biodiesel varía entre 0,20 centavos de dólar el litro en Canadá y Suiza, en 1 dólar. Comparado con el costo del petróleo, el subsidio a los biocombustibles suele ser mayor que el costo del combustible fósil equivalente. Las emisiones netas de gases de efecto invernadero del biodiesel europeo son sólo un 10 por ciento menores que el diesel convencional y las de etanol de maíz norteamericano sólo 15 por ciento menores que las de la gasolina convencional (Abranches y Viola, 2009).

Los autores citados hacen una primera conclusión respecto de cuáles serían las respuestas a los debates entre quiénes y cómo deben disminuirse las reducciones de emisiones contaminantes. “Los países desarrollados deberán reducir sus emisiones a un ritmo mucho más sustancial y rápido que lo establecido en el Protocolo de Kioto, y China así como los de-

más países emergentes tendrán que cambiar sus modelos y ritmos de desarrollo para estabilizar y luego reducir sus emisiones, aunque con una intensidad menor que la de los desarrollados. Las altas tasas de crecimiento económico que los países en desarrollo han tenido en los últimos años, en contraste con el crecimiento mediocre, o incluso el estancamiento de las economías ricas, refuerza aun más la necesidad de que los países en desarrollo cumplan con su parte". Resulta difícil llegar a esta conclusión, por dos cuestiones. Por un lado, es sabido que los países en desarrollo, tales como China, India, Brasil, entre otros, han cumplido un rol fundamental en la salida relativa de la crisis económica y financiera mundial originada por los países desarrollados. Fueron (y son) sumamente necesarios para poder continuar con una demanda mundial en crecimiento, no sólo por sus economías pujantes, sino por sus importantes demografías. Si a este rol que han desempeñado, le agregamos el deber cualitativo de mitigar los efectos de las emisiones contaminantes, podría verse en peligro no sólo su crecimiento, sino el cumplimiento de los estándares de seguridad alimentaria. No debemos olvidar que, si bien estos países han tenido un papel muy importante a nivel global, poseen problemas internos que no pueden dejar de contemplar al momento de desarrollar su plan de acción ambiental (pobreza, indigencia, hambre, desnutrición, sequías, enfermedades como el SIDA, etc.).

### La cuestión del SIDA y la seguridad

El VIH/SIDA se ha convertido en la principal causa de muerte entre los adultos de 15 a 59 años (seguida de las cardiopatías y tuberculosis). Más de 20 millones de personas han muerto de este síndrome, y por otro lado, entre 34 y 46 millones de personas están infectadas por el virus en la actualidad. Se trata del desafío de salud pública más urgente para el mundo, y UNICEF considera el SIDA la peor catástrofe de todos los tiempos que ha azotado al planeta. Según la ONU, el 70% de los millones de personas infectadas por el virus vive en África (25 millones de ellas en el África Subsahariana), y el 7,7% de los africanos en edad de trabajar tienen el VIH.

### Los logros de IBSA en la OMC (ADPIC) en la cuestión VIH/SIDA

Los derechos sobre propiedad intelectual se han plasmado, en el marco multilateral de la OMC, en los acuerdos sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relaciones con el comercio (ADPIC o TRIPS según sus siglas en inglés). Estos surgieron a raíz de arduas negociaciones entre los países industrializados y los países en desarrollo, como también entre los primeros entre sí. Estas negociaciones reflejaron fuertes intereses económicos tanto del lado de los propietarios de los derechos como de aquellos que se benefician de niveles más bajos de protección de los derechos de propiedad intelectual. En la Ronda Uruguay (nota al pie), esta cuestión se resolvió con la llamada ambigüedad constructiva, según la cual ambas partes interpretan el acuerdo según su conveniencia.

En la Declaración Ministerial de Doha sobre el acuerdo de propiedad intelectual y salud pública se afirma el derecho de los miembros para usar al máximo la flexibilidad propuesta en dicho acuerdo.

El acuerdo sobre propiedad intelectual ha generado debate entre los países industrializados y los países en desarrollo. Como ya se ha mencionado, Sudáfrica es uno de los países más golpeados por el SIDA. En este sentido, buscó la posibilidad de importar medicamentos genéricos de la India a precios menores que los de los productos patentados. Cuando en

1998 el Congreso sudafricano aprobó una ley para la legalización de las importaciones paralelas de medicamentos para combatir el síndrome y la producción de retrovirales para paliar la enfermedad, treinta y nueve empresas farmacéuticas demandaron al gobierno sudafricano por violación del acuerdo de propiedad intelectual (León, 2004). Sin embargo, esta situación dio un giro casi inesperado.

Las empresas debieron retirar sus demandas, ante la fuerte presión sufrida. Por otro lado, Brasil amenazó con desconocer las patentes de tres medicamentos retrovirales y comenzar a producir versiones genéricas si los fabricantes de las drogas no bajaban los precios en un cincuenta por ciento.

En la Declaración de Doha se aceptaron algunas de los requerimientos efectuados por los países en desarrollo. Se resolvió que el acuerdo no puede impedir que miembros de la OMC no sean capaces de tomar medidas para preservar la salud pública. Cada miembro es, entonces, libre para determinar las bases sobre las cuales otorgar licencias compulsivas y la flexibilidad necesaria para recurrir a importaciones paralelas.

Pero el éxito mayor logrado por los países de IBSA se puso de manifiesto cuando, el 30 de agosto de 2003, los miembros de la OMC adoptaron la decisión de la Declaración de Doha sobre el Trips y la Salud Pública relativa a las condiciones bajo las cuales los países que no tienen capacidad para producir los medicamentos necesarios pueden importar versiones genéricas de drogas que aún están bajo patentes, siempre y cuando el uso sea de buena fe y para proteger la salud pública, y no como un instrumento para perseguir objetivos comerciales o industriales.

## Conclusión

El agrupamiento de potencias en desarrollo para el logro de mayor influencia internacional no es una cuestión novedosa. Lo que nos resulta destacable es que estamos viviendo una transición del poder de las viejas potencias hacia nuevos centros motrices de poder. Este escenario otorga la posibilidad de que estados como los miembros de IBSA persistan en estas iniciativas de cooperación Sur-Sur, y ribetes políticos. Si bien no se han observado logros cuantitativos de envergadura entre los estados miembros, parece que el foro tiende a demostrar permanencia y a ganar terreno en cuestiones más relacionadas con el desarrollo, tales como el cambio climático, la seguridad alimentaria; en los ámbitos multilaterales, por otro lado, se presenta ambivalente, por cuanto pugnan para lograr un lugar en las viejas estructuras clásicas tales como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y pelean en el marco de la OMC por el logro de la flexibilidad en materia de medicamentos y patentes para el SIDA.

Pero en estas ambivalencias está su fortaleza. Permite generar un espacio de diálogo sin esquemas rígidos, para concretar de los fines de los estados miembros, sin debilitar la permanencia del Foro por cuestiones estructurales.

Creemos que más allá de los resultados en general, Sudáfrica, en particular puede verse sumamente beneficiado por esta oportunidad cooperativa. En primer lugar, porque ya forma parte del bloque económico de los BRICS (Brasil, Rusia, India China y Sudáfrica). Esto generará un mayor acceso a los mercados de los países que integran dicho bloque - podemos dejar de mencionar que se trata del país integrante de IBSA más pequeño en términos relativos -. Por un lado, abre la puerta de su continente para poder generar mayores relaciones comerciales entre los demás estados, su país y los demás países africanos. Por otro lado,

puede verse beneficiado de los reclamos efectuados por los tres países en el marco de la OMC para paliar el SIDA, y proclamar por una postura común ante las cuestiones climáticas que tanto afectan la región africana.

Pensamos que, al tratarse de un proyecto joven, debemos darle un plazo mayor a esta iniciativa para poder apreciar con mayor claridad los logros obtenidos y sus potencialidades.