



IBAS



Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado

Embaixador Celso Amorim

Secretário-Geral

Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente

Embaixador Jeronimo Moscardo

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

Diretor

Embaixador Carlos Henrique Cardim

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br

III Conferência Nacional de Política Externa e
Política Internacional - III CNPEPI

“O Brasil no mundo que vem aí”

IBAS

Rio de Janeiro, 29 de agosto de 2008
Palácio Itamaraty



Brasília, 2009



Copyright ©, Fundação Alexandre de Gusmão

Equipe técnica:
Maria Marta Cezar Lopes
Eliane Miranda Paiva
Cíntia Rejane Sousa Araújo Gonçalves

Projeto gráfico e diagramação:
Juliana Orem e Maria Loureiro

Impresso no Brasil 2009

Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional : (3 : Rio de Janeiro : 2008)
III CNPEPI : O Brasil no mundo que vem aí : Seminário IBAS - Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

320p.

ISBN: 978.85.7631.150-8

1. Política externa - Brasil. 2. Política internacional - Brasil. I. Seminário IBAS (Índia, Brasil, África do Sul). II. Título. III. Título: o Brasil no mundo que vem aí. IV. Título: Seminário IBAS.

CDU: 327(81)

Direitos de publicação reservados à

Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847/6028
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@mre.gov.br

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14.12.2004.



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 7

PRIMEIRA SESSÃO – IBAS: BALANÇO E PERSPECTIVAS

O DIÁLOGO ÍNDIA, BRASIL, ÁFRICA DO SUL – IBAS
BALANÇO E PERSPECTIVAS 13
GILBERTO F. G. DE MOURA

AS BASES DO IBAS: O DESENVOLVIMENTO E A INSERÇÃO INTERNACIONAL
DA ÍNDIA, DO BRASIL E DA ÁFRICA DO SUL 41
PAULO G. FAGUNDES VISENTINI
ANALÚCIA DANILEVICZ PEREIRA

IBSA IN THE CONTEXT OF INDIA FOREIGN POLICY 89
MRIDULA MUKHERJEE

IBSA: OVERVIEW AND PERSPECTIVES
HISTORICAL ROOTS OF THE COMMON CHALLENGES OF INDIA, BRAZIL
AND SOUTH AFRICA 111
ADITYA MUKHERJEE

THE GEOPOLITICS OF IBSA: THE SOUTH AFRICAN DIMENSION 127
FRANCIS KORNEGAY

IBSA: OVERVIEW AND PERSPECTIVES 155
ZÉLIA CAMPBELL

**SEGUNDA SESSÃO – DESENVOLVIMENTO E
COOPERAÇÃO CIENTÍFICA TECNOLÓGICA**

DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA	173
<i>JOSÉ MONSERRAT FILHO</i>	
IBAS: COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO ENTRE PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	193
<i>PAULO MARCHIORI BUSS</i> <i>JOSÉ ROBERTO FERREIRA</i>	
KNOWLEDGE AND SCIENCE AS COMMONS	217
<i>PRABIR PURKAYASTHA</i>	
BUENOS AIRES TO BANGALORE – UNA RUTA POSIBLE?	239
<i>GABRIEL T. ROZMAN</i>	
IBSA: DEVELOPMENT AND SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL COOPERATION	247
<i>JO-ANSIE VAN WYK</i>	
MODEST BEGINNINGS, SLOW PROGRESS: IBSA, SCIENCE, TECHNOLOGY AND DEVELOPMENT	301
<i>ROBERTO KEITH CAMPBELL</i>	



APRESENTAÇÃO







APRESENTAÇÃO

“O IBAS foi marcado, desde a sua origem, pelo signo do pragmatismo. Mesmo a concertação político-diplomática sobre os mais diferentes temas — sejam eles a Rodada de Doha, a promoção da paz e da segurança ou o combate à fome e à pobreza — é voltada para a obtenção de avanços concretos.” Mesmo não sendo formado por países do círculo tradicional de doadores internacionais, o IBAS investe na solidariedade entre países do Sul. O Fundo IBAS de Combate à Fome e à Pobreza quer ser um exemplo de como países de menor desenvolvimento relativo podem se beneficiar das experiências de outros países em desenvolvimento.”

Ministro Celso Amorim
Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS)
Rio de Janeiro, 30 de março de 2006

Os textos que compõem esta publicação foram apresentados no Seminário preparatório sobre IBAS da III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: “O Brasil no mundo que vem aí”, realizado no dia 29 de agosto de 2008, Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro.





PRIMEIRA Sessão – IBAS:
BALANÇO E PERSPECTIVAS







**O DIÁLOGO ÍNDIA, BRASIL, ÁFRICA
DO SUL – IBAS
BALANÇO E PERSPECTIVAS**

GILBERTO F. G. DE MOURA







O DIÁLOGO ÍNDIA, BRASIL, ÁFRICA DO SUL – IBAS BALANÇO E PERSPECTIVAS

GILBERTO F. G. DE MOURA*

I - INTRODUÇÃO

A idéia da formação do Fórum de Diálogo Índia - Brasil - África do Sul remonta a uma proposta do ANC (“African National Congress”) – antes mesmo que o Partido assumisse o poder na África do Sul – no sentido de que os dirigentes do País trabalhassem em prol de um grupo que, no Sul, espelhasse o G-8 e dele se tornasse interlocutor. No entanto, a execução dessa idéia não teria início no primeiro governo democrático da África do Sul, o do Presidente Nelson Mandela. Naquele momento, provavelmente Pretória ainda não se sentisse confortável em assumir comportamentos protagônicos no mundo em desenvolvimento, quando segmentos da comunidade internacional, apesar de esperançosos, ainda recebiam que a transição para a democracia no País pudesse sofrer percalços¹.

A proposta de criação do Fórum IBAS foi lançada em encontro dos Chanceleres dos três países, por ocasião da posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 1º de janeiro de 2003. Seu estabelecimento formal se daria em 6 de junho de 2003, com a “Declaração de Brasília”, sua “certidão de nascimento”, emitida pelos Chanceleres dos três países, respectivamente Yashwant Sinha, Celso Amorim e Nkosazana Dlamini-Zuma. Seus princípios e metas foram ratificados em Nova York, naquele

* Diretor do Departamento de Mecanismos Regionais do Ministério das Relações Exteriores.

1 Conselheiro João Genésio de Almeida Filho, tese defendida no XLIX Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco “O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) : análise e perspectivas.

mesmo ano, à margem da 58a Assembléia Geral das Nações Unidas, pelo Presidente Lula, pelo Primeiro-Ministro indiano Atal Bihari Vajpayee, e pelo Presidente sul-africano Thabo Mbeki. Desde o início, a Chancelaria brasileira mostrou-se inteiramente comprometida com o Fórum e prestaria entusiasmada contribuição para o seu delineamento.

A Declaração de Brasília apresentou, como principais fatores de aproximação dos três países, suas credenciais democráticas, sua condição de nações em desenvolvimento e sua capacidade de atuação em escala global. Sobressaíram, ainda, outros aspectos, que, apesar de não constarem textualmente da Declaração, reforçaram a identidade entre os três países do IBAS: a condição de potências médias; o peso específico regional; a caracterização como economias emergentes; o padrão de atuação similar em organismos multilaterais; os parques industriais desenvolvidos; o perfil de suas sociedades, com acentuados problemas de distribuição de renda e parcelas consideráveis de populações economicamente excluídas; bem como, por fim, o desejo de reforma das Nações Unidas, de modo a conferir ao Organismo maior equilíbrio, e, portanto, aos países em desenvolvimento uma maior representatividade. Numerosos como são, esses elementos de aproximação compensariam o principal fator de afastamento: a distância geográfica.

Com base na referida Declaração, Brasil, Índia e África do Sul comprometeram-se a realizar consultas regulares de alto nível, de forma a aprimorar o conhecimento e entendimento de suas respectivas visões políticas e a buscar coordenação e cooperação sobre ampla gama de temas, que incluem o fortalecimento do multilateralismo, a promoção da paz e da segurança, o desenvolvimento sustentável e o combate à fome e à pobreza, bem como a realização conjunta de projetos setoriais de caráter técnico.

Desde seu estabelecimento, o IBAS suscitou esperança, atraiu curiosidade e até mesmo resistência por parte de alguns segmentos, em razão de seu ineditismo. Afinal, o mecanismo representa importante inovação das formas de inserção dos países em desenvolvimento no

cenário internacional. Por essa razão, recebeu algumas críticas e precisou vencer certa dose de ceticismo, oriunda, sobretudo, dos remanescentes grupos de alinhamento automático aos centros tradicionais de poder, e dos pragmáticos do conformismo. No entanto, a trajetória que vem cumprindo desde sua criação evidencia vigor e dinamismo.

O sucesso do IBAS simboliza o momento de transição que vivemos no cenário internacional. As rápidas transformações que marcaram o último quartel do século XX, na medida em que suplantaram o mundo do pós-guerra, foram os prenúncios do novo milênio. A queda do Muro de Berlim projetou a imagem que simbolizou o início de uma nova era. A profundidade dessas transformações ainda não se encontra refletida na geografia da atual configuração internacional, tampouco nas instituições multilaterais. Ademais, o mundo que se afigura e o conseqüente novo ordenamento do sistema internacional ainda não estão dotados de plena nitidez. Não cabe dúvida, porém, de que os países em desenvolvimento terão nele papel de maior relevo.

A formação do IBAS é tanto uma sinalização como uma conseqüência desse novo cenário. Por essa razão, a dimensão política desse fórum de diálogo é o eixo central que deve orientar seu fortalecimento e seu rumo futuro.

Como mecanismo inovador estabelecido por três das principais democracias de massa multi-étnicas do mundo em desenvolvimento, o IBAS tem peso político próprio e legitimidade para se apresentar como interlocutor relevante para todos os temas da agenda global. Nesse sentido, junta vozes e fala em uníssono nos foros multilaterais.² Defende, por exemplo, temas importantes, como o da reforma das Nações Unidas, patrimônio civilizacional da humanidade, que precisa refletir a realidade de nossos tempos.

A vertente desenvolvimentista e cooperativa do IBAS reveste-se de igual importância. De um núcleo inicial de alguns segmentos no

2 Zélia Roelofse-Campbell, Chefe do Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidade da África do Sul, in “Brazil and the G-3”.



campo da cooperação trilateral, sofisticam-se o Fórum rapidamente. Diversificam-se as áreas de interesse e ampliam-se as demandas das três sociedades.

Conquanto os três países que compõem o IBAS partilhem objetivos comuns de busca de uma alternativa às atuais relações Norte-Sul de poder, tanto no campo econômico quanto em termos de governança global, suas políticas externas refletem trajetórias distintas. A diplomacia de cada um deles projeta, em última instância, uma tentativa de adaptação à dinâmica da globalização assimétrica, caracterizada pela rede de interdependências globais entre Estados, no contexto de um mundo onde os desequilíbrios entre países desenvolvidos e em desenvolvimento vêm-se alterando em função da elevação do status de poder de alguns países em desenvolvimento, particularmente a China, mas também os próprios membros do IBAS.

As políticas externas dos três países refletem, naturalmente, distintos imperativos regionais e estágios de desenvolvimento como Estados-atores independentes. Contudo, o que os três têm em comum é o compromisso com o multilateralismo no estabelecimento de uma ordem mundial multipolar e mais democrática. A preocupação de cada um deles com uma mudança da ordem internacional fica bem focalizada quando considerados seus relacionamentos coletivos e individuais no âmbito do G-8, (como “Outreach 5”, ao lado da China e do México).

II – BALANÇO E DESAFIOS DO IBAS

A pauta do IBAS expandiu-se e alcançou diversidade e densidade inimagináveis há poucos anos. O intercâmbio em vários setores começa a ganhar contornos concretos. O êxito em uma área gera impacto positivo em outras e lança luz sobre novas fronteiras de entendimento possíveis. Organizá-las e priorizá-las é um dos desafios presentes. As Reuniões das Comissões Mistas Trilaterais e as Reuniões de Pontos Focais do IBAS, e particularmente as Cúpulas, vêm oferecendo oportunidade para a

consolidação do mecanismo de consultas políticas e econômicas e para imprimir renovado impulso às atividades de cooperação. Em diversas áreas as iniciativas em andamento repercutem positivamente: o turismo deve crescer, assim como os contatos entre empresários. Seminários estão aproximando intelectuais e criando laços entre instituições universitárias e órgãos acadêmicos. Eventos culturais, como o ocorrido paralelamente à II Cúpula (Joanesburgo, 16-17 de outubro), e o Festival de Música e Dança do IBAS, realizado em Salvador, Bahia (26/27 de outubro de 2007), contribuem para ampliar o conhecimento mútuo e difundir as muitas afinidades existentes, ademais de criar vínculos de amizade e de saudável cumplicidade.

Com um maior envolvimento das grandes lideranças das comunidades de negócios dos três países, por meio do Fórum Empresarial do IBAS, criam-se condições de se alavancar comércio e investimentos reciprocamente vantajosos. Portais eletrônicos, revistas científicas, coproduções cinematográficas, pacotes turísticos, eventos esportivos, intercâmbio de professores e alunos contribuirão para estimular a divulgação do potencial que o mecanismo possui.

Pelos motivos acima elencados, a divulgação do IBAS é um ponto chave. O Fórum ainda é pouco conhecido. Será necessário envolver cada vez mais a mídia na sua pauta. Quando objeto de artigos da imprensa escrita dos três países, figura, invariavelmente, uma cobrança de “ações”, de “atos concretos”, de “realizações” que o IBAS teria que apresentar. O Fórum, como indica seu próprio nome, foi pensado precipuamente como um instrumento de diálogo. E esse diálogo tem sido conduzido de maneira consistente, em várias ocasiões e em diferentes níveis, até o mais alto, e compreende uma ampla gama de temas, como espelhado nos comunicados do grupo. Há poucos países ou grupo de países com os quais o Brasil tenha recentemente se engajado em um exercício de consulta e coordenação política tão abrangente e contínuo como no caso do IBAS. O mesmo pode ser dito da perspectiva indiana e sul-africana. Cada reunião do IBAS mobiliza praticamente todos os setores das chancelarias e de

muitos órgãos da administração pública dos três países. Não há dúvida de que foi estabelecido um canal de consulta entre os três “big guys” do Sul, para se recorrer a uma expressão do jornalista sul-africano Peter Fabricius.³

Os Fóruns de Parlamentares e de Mulheres, realizados paralelamente à II Cúpula do IBAS (17/10/2007), envolveram novos segmentos, ao ensejarem um espaço parlamentar permanente, a exemplo do Parlamento do MERCOSUL, e uma instância regular para tratar de temas sensíveis, como a questão da condição feminina nos três países, um grande avanço para a expansão social do mecanismo.

Para além do desafio cultural, as distâncias geográficas são outro desafio fundamental. Há características operacionais que deverão ser compreendidas. Quando melhores conexões, idealmente via África do Sul, reduzirem as horas de espera em aeroportos, as viagens aéreas entre os três países serão encurtadas sobremaneira. A inauguração, em outubro de 2007, de vôo da Emirates Airlines ligando São Paulo a Dubai em 14 horas, e as diversas possibilidades de conexões imediatas para a Índia já começam a ter efeitos em relação ao encurtamento de distâncias. A conectividade, porém, segue como um obstáculo ao adensamento das relações trilaterais, que se espera seja superado com a devida celeridade.

Índia, Brasil e África do Sul crescem economicamente e afirmam-se politicamente. À estabilidade econômica soma-se a solidez das três democracias. Compete agora aos três países, conjuntamente, avaliar o impacto social e redistributivo de suas ações, de forma a superar a elevada taxa de desigualdade que ainda persiste em suas sociedades. Nesse contexto, o IBAS também tem contribuído, e a formulação de uma estratégia de desenvolvimento social, reunindo as melhores práticas de cada país, propiciará intercâmbio dinâmico e profícuo.

3 - Comentário do principal editor sul-africano de política externa, Peter Fabricius, intitulado “IBSA is all talk and, so far, no sign of action”, publicado no Jornal sul-africano “The Star”, edição de 27/07/2007.

Na cooperação na área de ciência e tecnologia é também alentador o progresso efetuado, com a constituição, pelos três países, de um fundo que propiciará pesquisa integrada em diversas áreas de interesse comum.

É igualmente relevante que os três países se ajudem mutuamente no fortalecimento de suas instituições governamentais e na modernização do aparelho de Estado. Os Memorandos de Entendimento firmados por ocasião da II Cúpula do IBAS, no campo da Administração Pública e no de Administração Tributária, constituem estímulo adicional para o fortalecimento do Fórum, que deve se tornar um verdadeiro instrumento para a sociedade.

Com o IBAS, os três países buscam, igualmente, uma forma de superar os obstáculos de um mundo competitivo e desigual, de aproveitar oportunidades, de dar novo sentido ao objetivo comum de atrair novos investimentos, de modernizar suas economias, bem como de assegurar níveis mais altos de emprego e melhor padrão de consumo. É preciso, ademais, garantir que as novas oportunidades comerciais e de investimentos sejam criadas, levando-se adiante as negociações comerciais MERCOSUL-Índia, Índia-SACU e SACU-MERCOSUL.

De uma perspectiva econômica, o IBAS permitiu uma melhor e mais profunda interação entre os três países, promovendo maior articulação nas negociações multilaterais pertinentes. A política externa dos países do IBAS pode servir para catalisar a cooperação Sul-Sul, mas, para tal, é preciso que haja permanente vontade política dos três parceiros na busca de consenso e de exteriorização de posições de forma regular e imediata, vis-à-vis os acontecimentos internacionais.

O IBAS, como mecanismo fortemente focalizado na necessidade de mudanças amplas na arquitetura da governança global (econômica, política e no campo da segurança), embora possa projetar uma imagem de “multilateralismo seletivo” no âmbito do Sul, parte desse “clubbing” para ações reais de promoção do desenvolvimento, por meio de uma gama de ativos Grupos de Trabalho intergovernamentais que



atuam em mais de duas dezenas de áreas prioritárias. Conta, ademais, com o apoio não só do setor privado como também da sociedade civil. Nesse aspecto, o IBAS não tem paralelo com quaisquer outras agremiações do Sul, tais como o Movimento Não-Alinhado e o G-77.

A AMPLIAÇÃO DO IBAS

No mundo acadêmico e na mídia muito se discute a viabilidade de se agrupar outros Estados em um IBAS ampliado. Com efeito, alguns países emergentes vêm postulando adesão ao Fórum. Há, naturalmente, candidatos “naturais” a ingressar no Fórum, em função de suas características e desejo de obter maior inserção no cenário internacional.

O IBAS é, no entanto, um fórum singular, e seu momento é mais de consolidação e de aprofundamento do que de expansão. Ademais, há que se considerar o aspecto de aliança política do Grupo e a decorrente necessidade de se manter uma harmonia nas discussões trilaterais. Também no campo comercial há que se ter presente que, tendo em vista as negociações entre MERCOSUL, SACU e Índia ⁴, o eventual ingresso de novos membros poderia afetar a dinâmica do processo.

O IBAS tem uma identidade própria que convém preservar, porém não é um núcleo excludente de países emergentes. Nada impede que, sem prejuízo de sua personalidade atual, possa vir a manter diálogo especial e cooperação estreita com outros países ou blocos de países que eventualmente por ele se interessem. O momento, no entanto, é para consolidar questões práticas internas e atender às expectativas criadas, e não de expandir a composição.

⁴ SACU – União Aduaneira da África Austral, integrada pela África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia.

III - A VERTENTE ECONÔMICO-COMERCIAL DO IBAS

A aproximação entre os países em desenvolvimento é um dos principais eixos da política externa brasileira, e o IBAS tem lugar de destaque nesse esforço para impulsionar o diálogo e a cooperação Sul-Sul.

A iniciativa trilateral tem dado resultados visíveis desde sua implantação em 2003. A estreita cooperação entre três das mais pujantes democracias do mundo em desenvolvimento abre oportunidades também no campo econômico-comercial.

Desde 2002, o comércio bilateral Brasil-África do Sul e Brasil-Índia cresceu 185%, para alcançarem, somados, 5,4 bilhões de dólares em 2007.

A visita do Presidente Lula à Índia, em 2004, marcaria o início da elevação do patamar do relacionamento bilateral. O IBAS havia sido criado seis meses antes e consolidado na I Comissão Mista Trilateral, em março de 2004. Atualmente, a África do Sul é o principal destino das exportações brasileiras para todo o continente africano. A Índia, por sua vez, é o quarto maior parceiro comercial do Brasil na Ásia, conquanto, por vezes, note-se diferente compasso em sua disposição de permitir acesso a seu mercado. De qualquer forma, esses números demonstram que a corrente de comércio entre os três países encontra-se em franca expansão, e que poderá atingir a meta de 15 bilhões de dólares.

O aprofundamento dos laços comerciais é um bom caminho para fortalecer o IBAS; daí a importância do Fórum Empresarial, lançado na África do Sul, em 2005. O Fórum constitui importante canal de diálogo para que Governos e empresários dos três países compartilhem perspectivas e propostas.

A parceria trilateral vem-se transformando em palco privilegiado para a internacionalização das empresas dos três países e sua inserção competitiva numa economia globalizada.

No caso do Brasil, a Companhia Vale do Rio Doce participa de empreendimentos na África do Sul, na área de mineração. A montadora Marcopolo tem ali importante investimento, no setor de carrocerias de



ônibus, e estabeleceu igualmente “joint venture” com grupo indiano para montar a maior fábrica de coletivos do mundo. A EMBRAER está presente no mercado indiano e estuda estabelecer um consórcio com empresas aeronáuticas sul-africanas. A Petrobrás mantém entendimentos com a empresa petrolífera estatal indiana para compartilharem projetos de exploração em águas profundas. As maiores empresas indianas estão ampliando suas operações no mercado brasileiro e vice-versa, e as possibilidades de intercâmbio em áreas tecnológicas sofisticadas são relevantes.

Ainda em relação ao Brasil, diversas empresas indianas atuam nos setores farmacêutico, químico e petroquímico, de engenharia, de tecnologia da informação, de petróleo e gás. Mineradora sul-africana efetuou importantes investimentos no Brasil.

Na África do Sul, o Brasil começou a investir após a eleição de Mandela. Veio não apenas para fortalecer o diálogo nos fóruns internacionais, mas também para dar origem a empreendimentos comuns em todos os setores propícios e fortalecer os vínculos entre os três países. É o que vem acontecendo. Os segmentos bilaterais beneficiam-se de sinergia. Não há competição entre o bilateral e o trilateral, que se complementam e se reforçam mutuamente.

O ciclo de crescimento sustentável que vivem as três economias abre boas perspectivas para multiplicar esses avanços.

IV - A ESTRUTURA ATUAL DO IBAS

Os países do IBAS traduziram a idéia do agrupamento em uma estrutura ampla, cuja principal característica é a informalidade. Em seus cinco anos de existência, o IBAS desenvolveu diversas frentes de atuação. O Fórum ganhou complexidade e profundidade. Suas instâncias e áreas principais de ação podem ser assim identificadas:

A) COORDENAÇÃO POLÍTICA

A coordenação política no IBAS é realizada pelos Chefes de Estado e de Governo e seus chanceleres, que se reúnem anualmente nas Cúpulas do Mecanismo. Ao final de cada encontro, os Chefes de Estado e de Governo emitem um Comunicado Conjunto que reflete as posições do Grupo em diversos temas da agenda internacional, bem como formaliza a aprovação dos relatórios dos diversos Grupos de Trabalho e das atividades desenvolvidas pelo Fundo IBAS de Combate à Fome e à Pobreza.

A III Cúpula do IBAS terá lugar em 15 de outubro de 2008, em Nova Delhi. As anteriores ocorreram em Brasília (13 de setembro de 2006) e em Tshwane (17 de outubro de 2007). Na Reunião Ministerial de Somerset-West (África do Sul) ficou consolidada a periodicidade anual das Cúpulas do IBAS e a prática de emissão de comunicados conjuntos.

No nível imediatamente abaixo, ficam os encontros dos Chanceleres do IBAS, que presidem as Comissões Mistas. Também nessas oportunidades são emitidos comunicados conjuntos, mais voltados, entretanto, ao desenvolvimento das atividades do Fórum. Os Chanceleres do IBAS encontram-se, ainda, à margem da Assembléia-Geral das Nações Unidas. Até o presente, cinco reuniões de Comissões Mistas foram realizadas: a primeira delas, em Nova Delhi, em 5 de março de 2004; a segunda, na Cidade do Cabo, em 3 de março de 2005; a terceira, em 30 de março de 2006, no Rio de Janeiro; a quarta, de 16 a 17 de julho de 2007, em Nova Delhi; e a quinta, em 11 de maio de 2008, em Somerset West.

A instância seguinte do IBAS é formada pelos “Pontos Focais”. Na prática, são as autoridades mais importantes, em cada país, na direção executiva do Fórum. O Ponto Focal brasileiro é o Subsecretário Político para a África, Ásia e Oceania, e Oriente Médio (SGAP II), atualmente o Embaixador Roberto Jaguaribe. O Ponto Focal da África do Sul é o Vice-Diretor Geral para a Ásia e Oriente Médio (Deputy-Director General:

Asia and Middle East), Embaixador Jerry Matjila, e o da Índia, o Secretário para o Ocidente (Secretary-West), Embaixador Nalin Surie. A periodicidade dos encontros dos Pontos Focais é semestral, contando-se as reuniões que, via de regra, mantêm imediatamente antes dos encontros ministeriais nas Comissões Mistas. Assim, a última reunião de Pontos Focais, às vésperas da reunião ministerial de Somerset-West, foi considerada a décima-segunda. Nem todas as reuniões de Pontos Focais geraram ata ou algum documento final.

Subordinados aos Pontos Focais encontram-se os Coordenadores Nacionais. No caso do Brasil, a função é exercida pelo Diretor do Departamento de Mecanismos Regionais do MRE, do lado sul-africano, pelo Diretor do Departamento de Assuntos Econômicos e Organismos Regionais, e do lado indiano, pelo Secretário Adjunto para Relações Econômicas Multilaterais. Caberia observar, no entanto, que a designação de Coordenadores Nacionais não foi tão claramente fixada quanto a de Pontos Focais, e por vezes não é utilizada para designar os funcionários acima mencionados. Os Coordenadores Nacionais são os responsáveis pela coordenação das atividades dos Grupos de Trabalho e pelo gerenciamento administrativo do Fórum.

Com a importância e ampliação crescente do IBAS, foi criada, no âmbito da estrutura organizacional do Itamaraty, uma unidade administrativa que se ocupa exclusivamente do tema: a Divisão do Fórum de Diálogo Índia, Brasil, África do Sul (DIBAS), subordinada ao Departamento de Mecanismos Regionais da SGAP II.

O Fórum tem tido um desempenho alto no que diz respeito à consulta e concertação política. Os nove comunicados ministeriais (os das cinco Comissões Mistas e os outros quatro (Declaração de Brasília e Comunicados de Encontros nas 58^o, 59^o e 60^o AGNUs), e os dois de Chefes de Estado e de Governo sobre temas de política externa, constituem um repositório de posições comuns sobre ampla gama de temas, com mobilização de, praticamente, todos os setores das chancelarias. Esse exercício bem serviu, até o momento, para aprofundar o conhecimento

mútuo e estabelecer as bases de uma cultura de interação política entre os três países.

Procura-se, ademais, sempre que possível, manter uma coordenação com a Índia e a África do Sul em fóruns multinacionais, no que diz respeito a áreas que possam reforçar posições de interesse mútuo.

B) COOPERAÇÃO SETORIAL:

Trata-se da cooperação em áreas definidas como de interesse para o fortalecimento do relacionamento trilateral. De regra, transbordam os limites das chancelarias para envolver outros órgãos da administração pública. Cada setor está estruturado em um Grupo de Trabalho (GT). Os GTs reúnem-se, algumas vezes, em nível ministerial.

Há, atualmente, 16 Grupos de Trabalho no IBAS: (a) Administração Pública; (b) Administração Tributária – Receitas; (c) Agricultura; (d) Assentamentos Humanos; (e) Ciência e Tecnologia (e Pesquisa Antártica); (f) Comércio e Investimentos; (g) Cultura; (h) Defesa; (i) Desenvolvimento Social; (j) Educação (incluindo Academias Diplomáticas e Cooperação Esportiva); (k) Energia; (l) Meio Ambiente e Mudança Climática; (m) Saúde; (n) Sociedade da Informação; (o) Transporte; e (p) Turismo.

A dinâmica que deu impulso à ampliação das áreas de atuação do Fórum ainda não se esgotou. Além dos Grupos de Trabalho indicados, o diálogo trilateral tem ocorrido informalmente em outras áreas, havendo, em alguns casos, propostas para o estabelecimento de novos GTs, como: (q) Questões de Gênero (Mulher); (r) Pequenos Negócios; (s) Cooperação Sindical, (t) Sistemas Carcerários, (u) Obras Públicas e Infra-estrutura, (v) Relações Federativas, (w) Temas Florestais, (x) Desarmamento e Não-Proliferação e (y) Propriedade Intelectual, perfazendo, assim, 25 áreas de atuação.

A fim de aumentar a eficiência dos GTs, particularmente em algumas áreas carentes de impulso, o Brasil apresentou, na reunião de



Somerset West, proposta de agrupar os temas de cooperação em número menor de estruturas, o que seria feito por meio do agrupamento dos GTs em seis “clusters”, ou Comissões. A Chancelaria de cada país-membro teria a responsabilidade prioritária de acompanhar o andamento de duas Comissões, e deveria auxiliar os responsáveis por cada tema de cooperação, sempre que solicitada ou sempre que identificar a necessidade de fazê-lo. A proposta do Brasil – ainda em exame pela África do Sul e Índia – contempla as seguintes seis Comissões: (1) Administração Pública (incluindo cooperação na área carcerária e relações federativas); (2) Agricultura; (3) Temas Sociais (incluindo Assentamentos Humanos, Desenvolvimento Social, Saúde, Obras Públicas, Água e Saneamento e Questões Trabalhistas); (4) Educação e Cultura (incluindo Cooperação Esportiva); (5) Temas Científicos e Energia (incluindo, além de C&T, Pesquisa Antártica, Sociedade da Informação, Meio Ambiente, Mudança do Clima, Florestas e Energia); (6) Temas Econômicos e Comerciais (além de Comércio e Investimento, Turismo, Transporte, Pequenos Negócios e Administração Tributária). Os temas de defesa e de cooperação entre as academias diplomáticas ficariam, em razão de sua natureza, fora das Comissões.

C) INICIATIVAS GERAIS DE APROFUNDAMENTO E DISSEMINAÇÃO

Visando a expandir e enraizar o processo de aproximação entre a Índia, o Brasil e a África do Sul, as chancelarias dos três países conceberam ações para envolver no IBAS entidades de fora da esfera do Poder Executivo. Surgiram, então, várias iniciativas, algumas pontuais, e outras que se têm prolongado em edições sucessivas. Essas iniciativas podem ser assim compiladas: Seminário sobre Desenvolvimento Econômico com Equidade Social; Fórum de Empresários; Fórum de Mulheres; Fórum de Parlamentares; Seminário de Acadêmicos; Fórum de Editores e eventos culturais. Há sugestão de envolvimento de outros setores nessa vertente do IBAS, por exemplo, sindicatos.

Caberia, finalmente, mencionar a existência, no âmbito do GT de Defesa do IBAS, do IBSAMAR, de exercícios navais que envolvem as Marinhas dos três países. A primeira operação IBSAMAR foi realizada em maio de 2008, na costa da África do Sul.

V - A COOPERAÇÃO SUL-SUL E O FUNDO IBAS

No contexto da Iniciativa sobre a Erradicação da Fome e da Pobreza, conduzida pelo Brasil em paralelo à 58ª Assembléia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2003, a Índia, o Brasil e a África do Sul indicaram ao PNUD sua disposição de associarem-se a projetos de média escala, passíveis de serem replicados e disseminados em outros países. A fonte dos recursos poderia ser o Fundo de Solidariedade Mundial (FSM), de iniciativa da Tunísia, com recursos dos Governos, admitindo-se também contribuições da sociedade civil e do setor privado. No entanto, embora não descartada essa possibilidade de utilização do FSM, explorou-se a alternativa de abertura de uma “janela específica” dentro do FSM, ou mesmo independentemente. Indicou, porém, o PNUD, sua capacidade de desenhar um novo mecanismo financeiro, sob a forma de um fundo fiduciário, com objetivos, características e governança específicos.

O “Fundo IBAS de Combate à Fome e à Pobreza” foi então formalmente estruturado, em 28 de maio de 2004, ficando o PNUD incumbido de sua administração.

De fundamental importância, até mesmo por comportar certo grau de ineditismo em relação ao círculo tradicional de doadores, o Fundo é mantido com recursos financeiros provenientes dos três países, que contribuem anualmente com US\$ 1 milhão.

Norteiam o processo de aprovação dos projetos do IBAS os princípios de “ownership”, por parte do país beneficiário, de “auto-sustentabilidade”, para além de adequação ao objetivo central do Fundo, o do “alívio e mitigação da pobreza”, e de “replicabilidade”.

O primeiro projeto financiado pelo Fundo foi realizado na Guiné-Bissau, e destinou-se ao desenvolvimento da agricultura e pecuária, atividades econômicas naquele país, que contribuem com quase 70% do PIB e que empregam mais de 85% da população ativa. Orçado em US\$ 550 mil, teve início em dezembro de 2004 e foi finalizado em junho de 2007.

Outro projeto importante financiado pelo Fundo IBAS foi o de “Recolhimento de Lixo Sólido”, no Haiti, desenvolvido em duas fases, sendo que a primeira delas, já concluída, e a segunda, em andamento, com a possibilidade inclusive de vir a ser expandido para outras localidades do país.

Em dezembro de 2006, o “Prêmio Parceria Sul-Sul para Aliança Sul-Sul” foi conferido ao Fundo IBAS, em cerimônia na sede das Nações Unidas, no contexto da celebração do Dias das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul.

Além da implementação de novas fases dos projetos realizados no Haiti e na Guiné-Bissau, foram aprovados novos projetos em outros países, tais como na Palestina (Complexo Esportivo), no Burundi e no Laos, entre outros.

A fim de otimizar a utilização dos recursos disponíveis do Fundo, os representantes dos Pontos Focais do IBAS reuniram-se, em julho de 2008, com os responsáveis pelo tema na Unidade Sul-Sul do PNUD, com o objetivo de adotarem práticas mais expeditas e eficazes no gerenciamento do Fundo e na identificação e condução dos projetos de cooperação.

VI - A ZONA DE LIVRE COMÉRCIO MERCOSUL-ÍNDIA-SACU

O sucesso econômico dos países do Sul não pode depender simplesmente do acesso aos mercados do Norte, ou destes últimos como fonte exclusiva de capitais produtivos. Assim como as carteiras de investimento privado buscam diversificar as aplicações entre diversas

opções de ações e bônus de países desenvolvidos e emergentes, assim também o portfólio comercial de um país não pode se concentrar nos fluxos tradicionais, mas deve buscar a conquista de posições nos mercados que mais crescem, justamente os dos países em desenvolvimento.

O segundo elemento é, de certa forma, consequência do primeiro, pois a busca de novos laços econômicos Sul-Sul já não depende, em muitos casos, dos esforços individuais de países, mas de blocos regionais. Este é evidentemente o caso do MERCOSUL, que desde o início foi concebido não unicamente como um processo de integração entre seus membros, mas também como uma entidade negociadora destinada a alavancar o relacionamento comercial desses membros com parceiros externos.

Nesse cenário nasceu a idéia de constituição, no âmbito do IBAS, de uma Área de Livre Comércio entre o MERCOSUL, a Índia e a SACU (União Aduaneira da África Austral). As três partes trabalham atualmente no estabelecimento de um Grupo de Trabalho para examinar os possíveis formatos desse que seria um dos mais relevantes acordos comerciais do mundo, na medida em que formaria a maior área de livre comércio do mundo em desenvolvimento, com quase um bilhão e meio de pessoas e um PIB de mais de dois trilhões de dólares.

A II Cúpula do IBAS (17/10/2007) avançou na consolidação da iniciativa de negociação desse acordo comercial, que contou também com o apoio dos empresários ali presentes, que emitiram uma declaração assinalando que o Fórum Empresarial do IBAS acolhia com satisfação a intenção dos três governos de explorarem a possibilidade de negociação de um acordo trilateral de livre comércio Índia-MERCOSUL-SACU, e solicitando que o setor privado pudesse ser consultado em relação ao tema, inclusive durante as discussões preliminares sobre sua viabilidade.

Trata-se de um conceito ambicioso, é certo, mas que corresponde à necessidade muito presente de formação de novas alianças comerciais, indispensáveis aos projetos de desenvolvimento e ao elevado perfil internacional dos países envolvidos.

O potencial das trocas entre MERCOSUL, Índia e SACU é enorme, não somente pela dimensão de suas economias e populações, como também pelo dinamismo de seus setores privados, pela crescente capacitação tecnológica, pela posição-chave que ocupam em seus respectivos continentes e pela coincidência de políticas ativas voltadas para o desenvolvimento social e econômico. Os setores produtivos são, em grande parte, complementares, e em muitas áreas podem rumar para uma integração que lhes permita melhor concorrer em terceiros mercados. Os investimentos recíprocos vêm crescendo acentuadamente nos últimos anos, e certamente se ampliariam no quadro de uma negociação comercial profunda, como a que se pretende implementar.

O Brasil está especialmente empenhado em levar adiante a idéia do acordo trilateral do MERCOSUL com a Índia e a SACU. Trata-se, naturalmente, de um projeto de longo prazo de maturação, mas que encontra suas bases nos acordos de preferências comerciais MERCOSUL-Índia e MERCOSUL-SACU, bem como no Acordo Índia-SACU, em fase de elaboração. Uma rede de interesses mútuos já se está assim formando, atraindo crescente interesse dos setores privados e gerando negócios.

Em seu discurso, na cerimônia de abertura da II Cúpula do IBAS, o Presidente Lula reiterou o compromisso brasileiro em oferecer, nas negociações trilaterais, tratamento diferenciado aos países africanos com economias vulneráveis.

A iniciativa trilateral conta, ainda, com importante respaldo político do IBAS, e compartilha com esse Fórum o caráter inovador, criativo e ao mesmo tempo flexível, o que contribuirá para que se encontrem soluções adequadas.

VII- PERSPECTIVAS

O IBAS foi criado na hora certa, e veio para ficar. Perseverança, paciência e criatividade serão necessárias no seu processo de organização

e consolidação. Trata-se de um processo não necessariamente linear. Os dividendos são consideráveis, e a Índia, o Brasil e a África do Sul, cada qual com seu ritmo e peculiaridades, evidenciam a disposição necessária para empreender todos os esforços para sua consecução plena. Os três países são parceiros fundamentais na expansão de seus respectivos projetos nacionais e internacionais. Trata-se de um real empreendimento, que é, certamente, uma das maiores iniciativas da diplomacia dos três países para o futuro, um desafio a que voluntariamente se submeteram para ampliar suas respectivas inserções internacionais.

O estabelecimento do IBAS teve certo efeito catalisador na nova arquitetura do G-8, como, aliás, reconhecidamente teve na formação do G-20 sobre temas agrícolas. A menos que um grupo de países do Sul tivesse decidido colocar seu peso num processo similar ao de consultas estabelecido entre as grandes economias do Norte, é possível que não se lograsse sedimentar tão rapidamente, na forma do esquema ad hoc G-8 + 5, o diálogo com os países do Sul.

A Índia, o Brasil e a África do Sul estão determinados a fortalecer um fórum que expressa a aposta dos três em um mundo melhor. Nessa tarefa, contam com o engajamento de seus governos, de seus parlamentos, e da sociedade civil, bem como do setor privado.

O IBAS encurta distâncias, aproxima povos e continentes, mas, sobretudo, forja uma visão solidária do futuro, coerente, aliás, com a filosofia da tolerância e da não-violência, pregada por Mahatma Gandhi e Nelson Mandela.

A especificidade e grandeza do IBAS, como iniciativa trilateral, repousam em seu fundo essencialmente político. O que o torna, de fato, especial é a decisão política de três países do Sul, com perspectivas e aspirações similares em muitas questões vitais da agenda internacional, de combinar esforços e de sistematizar uma aproximação política que, antes do IBAS, se processava de maneira só espontânea. A sistematização se tem feito de modo tão completo quanto possível, envolvendo consultas políticas, maior coordenação multilateral, exploração de perspectivas de

ampliação do intercâmbio comercial, e, mesmo, por meio do referido Fundo de Combate à Fome e à Pobreza, iniciativa em prol da solidariedade internacional, que, ainda que modestamente, altera a geografia de doadores e receptores de ajuda internacional. Para que isso pudesse ocorrer, o diálogo entre os três países era – e continua sendo – condição necessária.

Por meio do IBAS, que, como disse o Presidente Lula, “veio para ficar”,⁵ o Brasil dobra o Cabo da Boa Esperança e redescobre o Caminho das Índias.

5 Declaração do Presidente Lula à imprensa brasileira, antes de sua partida para a II Cúpula do IBAS na África do Sul, em outubro de 2007.

ANEXOS

Acordos existentes no âmbito do IBAS

- Plano de Ação sobre Facilitação de Comércio em Normas, Regulamentos Técnicos e Avaliação de Conformidade, em vigor desde 13 de março de 2006;
- Acordo Trilateral sobre Transporte Aéreo, acordo inédito, firmado em 13/09/2006, que cria as condições para que se faça a ligação aérea entre Índia, África do Sul e Brasil, unindo, dessa maneira, não apenas três países, mas três continentes;
- Acordo Trilateral sobre Navegação Mercante e outros Assuntos relacionados ao Transporte Marítimo firmado em 13/09/2006;
- Acordo que cria uma “Estrutura de Cooperação em Sociedade da Informação”, firmado em 13/09/2006;
- Memorando de Entendimento sobre Cooperação Trilateral em Agricultura e Áreas Afins, celebrado em 13/09/2006;
- Memorandum de Entendimento para o Estabelecimento de Força-Tarefa Trilateral sobre Combustíveis, firmado em 13/09/2006;
- Memorandum de Entendimento para cooperação nas áreas de Administração Pública e Governança, firmado em 17/10/2007;
- Memorandum de Entendimento sobre Cooperação Cultural, firmado em 17/10/2007;
- Memorandum de Entendimento sobre Cooperação em Recursos Eólicos, firmado em 17/10/2007; Acordo sobre Cooperação das Administrações Aduaneiras e Tributárias da Índia, Brasil e África do Sul, firmado em 17/10/2007;
- Memorandum de Entendimento na Área de Temas Sociais, firmado em 17/10/2007;
- Memorandum de Entendimento em Cooperação na Área de Saúde e Medicina, firmado em 17/10/2007.

Cronologia de Reuniões de Alto Nível do IBAS

2003 a 2005

Brasília, 6 de junho de 2003

Declaração de Brasília

Emitido pelos Chanceleres

Nova York, 23 de setembro de 2003

Comunicado de Nova York

Emitido pelos Chanceleres por ocasião do encontro de Chefes de Estado e de Governo em paralelo à 58ª. AGNU

Nova Delhi, 12 e 13 de fevereiro de 2004

Guidelines for Action

I Reunião de Pontos Focais

Nova Delhi, 4 e 5 de março de 2004

Agenda for Cooperation

e Plan of Action

I Comista

Nova York, 23 de setembro de 2004

Comunicado à imprensa –

Emitido pelos Chanceleres, por ocasião do encontro de Chefes de Estado e de Governo, em paralelo à 59ª. AGNU.

Nova Delhi, 29 e 30 de novembro de 2004

Agreed Minutes of the 2nd Meeting of IBSA Focal Points

II Reunião de Pontos Focais

Cidade do Cabo, 10 e 11 de março de 2005
Cape Town Ministerial Communiqué
e IBSA Final Full Report – Sectoral Groups (Confidencial)
II Comista (houve encontro de Pontos Focais. Foi a III Reunião
de Pontos Focais, da qual não houve documento emitido)

Rio de Janeiro, 3 e 4 de agosto de 2005
Agreed Minutes of the 4th Meeting of IBSA Focal Points
IV Reunião de Pontos Focais (Em paralelo ao Seminário sobre
Desenvolvimento Social)

Vereeniging, 24 e 25 de novembro de 2005
Agreed Minutes of the 5th Meeting of IBSA Focal Points
V Reunião de Pontos Focais

2006 e 2007

Rio de Janeiro, 28 a 30 de março de 2006
Rio de Janeiro Ministerial Communiqué
e Report of The Sectoral Working Group
III Comista

Brasília, 21 e 22 de junho de 2006
Agreed Minutes of the 6th Meeting of IBSA Focal Points
VI Reunião de Pontos Focais

Brasília, 17 e 18 de agosto de 2006
Agreed Minutes of the 7th Meeting of IBSA Focal Points
VII Reunião de Pontos Focais

Brasília, 13 de setembro de 2006

1st IBSA Summit Joint Declaration
I Cúpula de Chefes de Estado e de Governo do IBAS
(Houve reunião de Pontos Focais (VIII Reunião) a Cúpula, sem
que fosse emitido Comunicado)

Nova Délhi, 16 de julho de 2007
IBSA Focal Points Meeting
IX Reunião de Pontos Focais

Nova Délhi, 16 e 17 de julho de 2007
New Delhi Ministerial Communiqué
IVComista

Sun City, 16 a 18 de setembro de 2007
Draf Report/ Agreed Minutes
10ª. Reunião de Pontos Focais
Nova York, 26 de setembro de 2007
Comunicado Conjunto de Imprensa
Encontro de Chanceleres do IBAS em paralelo à 62ª. AGNU.

Joanesburgo, 16 de outubro de 2007
11ª. Reunião de Pontos Focais (não houve Ata)

Tshwane, 17 de outubro, de 2007
Tshwane Declaration
II Cúpula de Chefes de Estado e de Governo do IBAS

2008

Somerset West, 8 a 10 de maio de 2008

Agreed Minutes of the 12th IBSA Focal Points Meeting,
Somerset-West
12ª. Reunião de Pontos Focais

Somerset West, 11 de maio de 2008
Somerset West Ministerial Communiqué
V Comista





**AS BASES DO IBAS: O
DESENVOLVIMENTO E A INSERÇÃO
INTERNACIONAL DA ÍNDIA, DO
BRASIL E DA ÁFRICA DO SUL**

**PAULO G. FAGUNDES VISENTINI
ANALÚCIA DANILEVICZ PEREIRA**







AS BASES DO IBAS: O DESENVOLVIMENTO E A INSERÇÃO INTERNACIONAL DA ÍNDIA, DO BRASIL E DA ÁFRICA DO SUL

PAULO G. FAGUNDES VISENTINI*
ANALÚCIA DANILEVICZ PEREIRA**

INTRODUÇÃO

O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS ou G-3) vem despertando grande interesse por parte dos analistas do sistema internacional. Inicialmente ironizado como mera reedição do terceiro-mundismo e do não-alinhamento dos anos de 1970, ele passou a ser, gradativamente, monitorado pelos atores estatais e por fundações de países da OCDE, que oferecem recursos para pesquisas e seminários como forma de conhecer o processo e influenciá-lo com uma agenda que pouco tem a ver com a visão estratégica e as necessidades dos três membros. Nesse contexto, o presente artigo busca analisar as bases que servem de fundamento ao grupo, quais sejam os processos de desenvolvimento e a inserção internacional dos mesmos. Neles, encontram-se os desafios que geraram a vontade política de produzir tal tipo de concertação.

A concepção do IBAS remonta a uma idéia da direção do ANC (African National Congress), surgida ainda antes de o partido chegar ao poder. Ela recomendava que a África do Sul trabalhasse em prol de um

* Professor Titular de Relações Internacionais da UFRGS, Coordenador do Centro de Estudos Brasil-África do Sul - CESUL e Pesquisador do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais - NERINT/ILEA/UFRGS. Pós-Doutorado em Relações Internacionais pela London School of Economics. (paulovi@ufrgs.br) . Pesquisador do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais do Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados/UFRGS. (www.ufrgs.br/nerint)

** Professora de História Contemporânea da Faculdade Porto-Alegrense (FAPA), Pesquisadora do Centro de Estudos Brasil-África do Sul - CESUL e do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais NERINT/ILEA/ UFRGS. Doutora em História pela UFRGS, com tese sobre as relações Brasil-África do Sul. (analuciapereira@fapa.com.br) . Pesquisadora do NERINT/ILEA/UFRGS.



grupo que, no Sul, espelhasse (como numa superfície côncava) o G-8 e dele se tornasse interlocutor. Mas ela não se materializou no primeiro governo democrático da África do Sul, liderado por Nelson Mandela, devido ao receio de que a comunidade internacional pudesse temer um possível descaminho na transição. Mas a transição democrática foi tranqüila, e a segurança da passagem do poder ao Presidente Thabo Mbeki gerou as condições para a implementação da proposta do ANC, o que ocorreu no encontro de Mbeki com o Chanceler Lampreia, em 2000. Segundo Mbeki, “o G-8 esgotou sua validade como formulador de solução para os problemas do mundo globalizado; esse grupo precisa injetar em suas análises a visão dos países em desenvolvimento”.

Houve convite para um encontro com o Brasil, a Arábia Saudita, a Índia e a China, a realizar-se em novembro de 2001, como forma de lançar a proposta de constituição do grupo para atuar como interlocutor do G-8. Todavia, antes do encontro ocorreram os atentados terroristas de 11 de setembro; o Brasil, a Índia e a China recusaram o convite em razão da turbulência internacional. Com o adiamento da reunião, a diplomacia sul-africana aproveitou a oportunidade para realizar sondagens mais minuciosas sobre sua proposta. A participação da China e da Arábia Saudita foi, então, considerada inapropriada para interlocução com o G-8, pois o questionamento da credencial democrática de ambos poderia afetar a legitimidade do grupo para negociar, além da existência de certa rivalidade entre a Índia e a China.

A retomada do trabalho de articulação só aconteceu em 2003. Ocorreria um encontro de Cúpula dos Países do IBAS, em paralelo à 58ª Assembléia Geral das Nações Unidas, mas o estabelecimento do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul ocorreu em 6 de junho de 2003. Os chanceleres dos três países, Celso Amorim (Brasil), Yashwant Sinha (Índia) e Nkosazana Dlamini-Zuma (África do Sul), firmaram a Declaração de Brasília, que previa uma ampla gama de atividades a serem desenvolvidas conjuntamente pelos três países: coordenação de visões sobre os grandes

temas da agenda internacional, articulação dos acordos de liberalização comercial em negociação entre eles, e cooperação em diversos setores. Como fatores de convergência entre os três países, a Declaração de Brasília apresentou as credenciais democráticas, a participação no mundo em desenvolvimento e sua capacidade de atuação em escala global.

ÍNDIA

O modelo econômico de industrialização por substituição de importações do “socialismo” indiano, e sua diplomacia neutralista e terceiromundista, bem como a aliança estratégica com a URSS, se enfraqueceram nos anos 80 do século passado e se inviabilizaram com o fim da Guerra Fria. A Índia teve de buscar novas alternativas, especialmente devido ao acelerado desenvolvimento chinês. Assim, sua economia teve de ser (parcialmente) extrovertida, e hoje está presente não apenas em sua região e nos países da OCDE, mas também na África, e até na América Latina. Numa ordem mundial em processo de redefinição, a Índia busca ocupar uma posição relevante num mundo multipolar.

O PÓS-GUERRA FRIA, O CONFLITO INDO-PAQUISTANÊS E A GUERRA AO TERROR

Ao ingressar na última década do século XX, a Índia procedeu a grandes mudanças em sua estratégia de desenvolvimento. Imediatamente após reassumir o governo, em 1991, o Partido do Congresso lançou uma estratégia alternativa, de amplas reformas econômicas. A política de liberalização econômica, iniciada nos anos 80 por Indira Gandhi, impulsionou algumas mudanças nas diretrizes. Em meados dos anos 80, o governo de Rajiv Gandhi ainda introduziu mais alterações na estrutura destas diretrizes.

O objetivo mais amplo dessas mudanças era o afastamento de regulamentações diretivas, priorizando os incentivos de mercado e



instrumentos indiretos de políticas, de preferência a controles físicos diretos. Assim, as restrições para a utilização e expansão de capacidades industriais e o controle de preços foram relaxados. Da mesma forma, a indústria nacional foi imposta a uma parcela razoável de concorrência externa. Foi dada maior importância à produtividade, à competitividade e à modernização tecnológica a fim de promover as exportações. No entanto, estas políticas não foram muito longe. A estrutura da estratégia de desenvolvimento, em essência, e das políticas criadas por Nehru, permaneceram intactas.

Durante os anos 80 do século XX, a economia indiana cresceu rapidamente: o PIB, sob o índice de 3,6% ao ano no período de 1965-1980, passou para 5,5% em 1980-1990. No entanto, esse crescimento foi acompanhado por grandes desequilíbrios macroeconômicos, culminando com uma grave crise nos primeiros anos da década de 90 (sem esquecer os efeitos da crise do Golfo). De qualquer forma, o País parece ter equilibrado essas dificuldades ao exibir taxas de crescimento favoráveis ao longo desta década. Por força de suas dimensões, localização geopolítica, poderio militar e potencial econômico, a Índia certamente seguirá tendo um papel de destaque e sendo ator influente no cenário internacional. Juntamente com a China e o Japão, a Índia constitui um dos três principais centros de poder na Ásia.

Em um mundo regionalizado, a Índia manifesta-se como força hegemônica na região da Ásia Meridional. Sua marinha, atualmente uma das maiores do mundo, e disposta de dois porta-aviões, encaminha-se para desafiar o controle exercido pelos EUA no Oceano Índico (uma aliança indo-japonesa, por exemplo, poderia tornar a presença dos EUA insustentável no Oceano Índico, e, igualmente, no próprio hemisfério oriental). Em termos de interesses de segurança da Índia, podem-se identificar três círculos concêntricos comportando os vizinhos (inclusive a China) e áreas adjacentes (o Oceano Índico, a Ásia Central e o Oriente Próximo como zonas de potencial ameaça para sua segurança) e o “mundo exterior” (no contexto tradicional da política externa indiana).

A Índia possui enormes forças terrestres. Sua força aérea e indústria aeronáutica, tecnologicamente sofisticadas (construídas com maciça ajuda soviética), apoiadas por uma capacitação nuclear e um elevado estoque de quadros científicos e tecnológicos avançados, habilitam o País na defesa de seus interesses de segurança. E ainda tornam viável a projeção de seu poderio ao longo da bacia do Oceano Índico.

Quanto às relações indo-paquistanesas, a tradicional rivalidade intensificou-se perigosamente após a guerra do Afeganistão. Embora já tenham se enfrentado em questões de fronteira, as tensões aumentaram ainda mais nos anos de 1990, quando ambos países trocaram acusações de espionagem e fecharam seus respectivos consulados em Bombaim e Karachi. Em termos de formulação de política exterior, o Paquistão não só é a primeira consideração da Índia, como também desempenha um papel vital ao definir a identidade e manter a unidade e integridade nacional indiana.

Um primeiro fator que remete a essa idéia é o fato de que, com a separação do território, a Índia forçou-se a buscar novas bases sobre as quais construir a nação. Secularismo, democracia e inspiração no socialismo foram os princípios escolhidos pela Índia e compartilhados, inicialmente, por uma pequena elite e por estranhos à população. O secularismo teve especial importância para a Índia, que tentou provar para seu próprio povo ser este um princípio viável, e que o Paquistão estava errado em optar pela separação.

Um segundo fator é a integridade territorial incompleta, provocado pelo problema da Caxemira: para o Paquistão, a Caxemira, com sua população majoritariamente muçulmana, deveria ser integrada ao “Estado Muçulmano”. Já o “Estado Secular” da Índia não aceita perder a região, em base a motivos religiosos. A possibilidade de qualquer ingerência externa provoca uma escalada no conflito, pois geralmente se traduz em fornecimento de armas, campos de treinamento e apoio moral. Finalmente, é necessário considerar o problema hindu-muçulmano: a separação dos dois países pôs fim ao conflito interno, mas colocou-o em nível externo.



OS RECURSOS DE PODER DA ÍNDIA E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A MULTIPOLARIDADE

O poder da Índia é, de certa forma, definidor para o futuro da Ásia Meridional por dois motivos. Em primeiro lugar, o País como potência regional não permite a interferência de qualquer potência estrangeira nos assuntos internacionais da região (como exemplo, a atitude da Índia em relação ao problema da Caxemira). Enquanto o Paquistão deseja a intervenção de terceiros para mediar o conflito – ONU ou outra grande potência –, a Índia se ateuve ao acordo de Simla, que determina o estabelecimento de negociações bilaterais para resolver o problema indo-paquistanês. Em segundo lugar, a supremacia indiana na região impede o surgimento de um equilíbrio de forças na Ásia Meridional.

O poder da Índia decorre, basicamente, de cinco fatores. Sua posição geográfica, no que se refere ao tamanho e localização do país, lhe confere importância estratégica. A Índia é quase três vezes maior do que a área total dos outros seis países da região (Paquistão, Bangladesh, Nepal, Butão, Sri Lanka e as Ilhas Maldivas). Outra característica geográfica é que apenas a Índia faz fronteira com os outros países-membro (apenas um estreito a separa de Sri Lanka, e do outro lado de um canal, defrente de suas costas, estão as ilhas Maldivas).

Os outros vizinhos não compartilham fronteiras entre si, dificultando a comunicação entre esses Estados. Outro fator diz respeito a sua população. A Índia possui a segunda maior população mundial. Convém assinalar, também, que o conjunto da população dos outros seis países constitui apenas um quarto do total de habitantes da região. Em comparação com os outros seis países, a Índia também se encontra na vanguarda em termos de recursos humanos (enorme quantidade de cientistas e profissionais qualificados nas mais diversas áreas).

Em relação a seu poder econômico, um terceiro elemento, constata-se que o PIB indiano é superior ao dos outros países. Ao considerar a renda per capita, ocupa o quarto lugar, atrás do Sri Lanka,

das Maldivas e do Paquistão. Entretanto, em termos de relacionamentos entre os Estados, o poder econômico total de um país pesa muito mais do que a riqueza individual de cada um de seus habitantes. Como quarto elemento, pode ser verificado seu crescente poderio militar: depois de uma humilhante derrota em 1962, durante a guerra na fronteira sino-indiana, a Índia mudou o foco de sua política de defesa, transferindo-o do plano diplomático para o plano militar.

Na metade da década de 90 do século anterior, o orçamento destinado à defesa alcançou US\$ 8,3 bilhões, e suas forças armadas contavam com 1,262 milhão de pessoas, representando mais que o dobro dos recursos e do efetivo militar do Paquistão. A Índia também obteve sucesso na produção de mísseis, tanques e outros tipos de armamentos: o Agni (míssil de médio alcance); o Prithwi (míssil terra-a-terra), o Nag (míssil antitanque), o Akash (míssil terra-ar, de médio alcance) estão prontos para uso ou em fase final de testes. Outro elemento é o poderio naval. Em relação ao TNP, a Índia não só se recusa a assiná-lo, como ameaça, ela própria, tornar-se uma potência nuclear, por dois motivos. A primeira razão, pelo fato de não poder garantir sua segurança tendo um gigante nuclear como vizinho (a China); e o segundo motivo, por considerar o próprio Tratado discriminatório.

A RECENTE INVESTIDA NORTE-AMERICANA

Esta “correção de rota”, empreendida pela elite política indiana a partir do início dos anos de 1980, mas intensificada nos de 1990, já apresenta resultados concretos ao País, tanto no plano interno – a Índia é, hoje, a segunda economia que mais cresce no mundo, a taxas de mais de 6,5% ao ano, atrás apenas da China – quanto no externo, traduzido na elevação do seu status no sistema internacional, isto é, no notável aumento de sua importância estratégica. De fato, pode-se dizer que a Índia, nos últimos quinze anos, logrou mudar de nível aos olhos da comunidade



internacional, despertando o interesse do mundo empresarial e atraindo a atenção das grandes potências.

Exemplo do espanto que seu desenvolvimento vem causando no Primeiro Mundo foi a monopolização, juntamente com a China, das discussões travadas no Fórum Econômico de Davos, realizado em janeiro deste ano. Alvo das mais diversas análises dos mais variados grupos empresariais, a Índia teve seu modelo de desenvolvimento minuciosamente estudado, tanto para o descobrimento de novas oportunidades de investimento, quanto para o simples entendimento do modelo que vem colocando o País na vanguarda do desenvolvimento econômico no início do século XXI.

No âmbito político, o avanço não é menor, e prova inequívoca disto é o histórico acordo nuclear recentemente firmado com o governo norte-americano, em visita do Presidente George W. Bush à Índia, no início do mês de fevereiro último. Historicamente marginalizados nas questões de segurança nuclear pela comunidade internacional, em virtude da irredutibilidade da sua decisão de não assinar o TNP, os indianos, com a assinatura do acordo, obtiveram o reconhecimento da legitimidade de sua política na área, e, logo, de sua condição de potência nuclear. Mas também, e principalmente, lograram um status particular e privilegiado no tratamento dispensado pelos EUA aos detentores da tecnologia nuclear. Em troca do reconhecimento de que 14 de seus 22 reatores passam a ser exclusivamente civis, estando sujeitos, inclusive, a inspeções regulares da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), a Índia passa a ter acesso à tecnologia e ao combustível nuclear dos EUA, além de abrir a perspectiva de que acordos semelhantes possam vir a ser firmados com outras potências interessadas no programa nuclear indiano, como a França e a Rússia.

Neste contexto, o acordo nuclear firmado entre os EUA e a Índia serve aos interesses norte-americanos de duas maneiras: ao disponibilizar o acesso ao desenvolvimento de tecnologia nuclear aos indianos, uma das maiores demandas de combustível fóssil do mundo –

e com perspectivas de acelerado crescimento – é atenuada, diminuindo a pressão sobre os já elevados preços internacionais do petróleo, do qual, segundo o próprio Presidente Bush, os EUA são dependentes; e, ao reconhecer a Índia como potência nuclear, possibilita o surgimento de um fator de contenção à expansão chinesa na Ásia.

Estes movimentos da comunidade internacional em direção à Índia revelam a recente investida dos EUA, histórico aliado do Paquistão, ao País, que pode ser explicada pelo surgimento de diversos interesses em comum entre ambos. Economicamente, o estreitamento dos laços indo-norte-americanos pretende, a médio e longo prazo, atenuar a dependência que os EUA têm da economia chinesa, por um lado, e tirar proveito do vigoroso desenvolvimento de uma das mais promissoras economias para o século que se abre, por outro, mesmo que isso signifique a transferência dos postos de trabalho norte-americanos para o território indiano.

Politicamente, apesar de causar atrito com o aliado de primeira hora no combate ao terrorismo, o Paquistão, a aproximação busca contrabalançar o crescente poderio chinês, que vem rapidamente expandindo sua esfera de influência, não apenas na Ásia, mas no mundo todo. Nesse sentido, até mesmo o discurso, recorrentemente evocado por autoridades ocidentais em defesa da “maior democracia do mundo”, tem como objetivo fazer frente ao regime autoritário do mais importante vizinho indiano.

De qualquer forma, a análise da Índia em uma perspectiva histórica possibilita a verificação dos fatores e características que definitivamente a credenciam a compor um futuro bloco de poder em posição de destaque. Com a segunda maior população do mundo e uma complexa, ainda que até certo ponto ameaçada, acomodação de etnias, religiões e idiomas sob um Estado laico e democrático, o País logrou, ao longo de seus 59 anos, lançar as bases para um desenvolvimento econômico de longo prazo muito bem integrado à tendência globalizante do período histórico presente, e manter, a despeito de recorrentes investidas das grandes



potências, durante e após a Guerra Fria, uma atuação política independente e comprometida com os interesses nacionais.

O sistema democrático indiano, por sua vez, implica, de certa forma, na salvaguarda de seus interesses, pois não permite a formulação de discursos contra qualquer atividade desenvolvida no País viabilizando qualquer forma de ingerência externa. Por outro lado, sua longa experiência como democracia parlamentar permite influir sobre seus vizinhos do norte, principalmente no que diz respeito à democratização.

Assim, verifica-se que a alteração da ordem internacional, a partir de conquistas e decisões favoráveis no espaço econômico internacional para os países em desenvolvimento, deverá também envolver um avanço no conjunto das estruturas de poder político. A atuação conjunta, de acordo com uma coincidência de interesses e poderes regionais, talvez possa construir um novo poder político supranacional. Esse, entretanto, não é um caminho natural, nem fácil. Ele só nascerá como obra de uma vontade política e de um eficaz trabalho diplomático. Por outro lado, o potencial econômico e geopolítico de algumas regiões já demonstra que um sistema internacional com base em um desequilíbrio extremo tende a se esgotar, abrindo espaço, senão para novas frentes de influência regional e mundial, no mínimo para a capacidade de uma atuação mais incisiva diante da atual ordem internacional.

BRASIL

A política externa brasileira conheceu notável evolução nos últimos dez anos, que compreendem os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso e a primeira parte do governo Luiz Inácio Lula da Silva. Este período teve início no auge do modelo neoliberal da globalização, com a idéia de que o País deveria inserir-se no novo cenário internacional numa perspectiva de ampla abertura aos fluxos comerciais e financeiros. Mas seguiram-se a instabilidade financeira internacional, o colapso da Argentina e os atentados de 11 de setembro de 2001, que

ensejaram a guerra da administração Bush ao terrorismo. Uma inflexão foi esboçada por FHC ao longo do seu segundo mandato, formulando, ainda que timidamente, uma postura mais crítica em relação à globalização e à ALCA, bem como uma iniciativa de integração sul-americana. O governo Lula deu nova dimensão à diplomacia brasileira, reforçando a atuação internacional do País, especialmente em relação à América do Sul, aos organismos internacionais e às potências emergentes do Sul. Nesta perspectiva, o presente artigo visa a analisar esta trajetória em seus fundamentos e perspectivas.

O PRIMEIRO GOVERNO FHC E A ADEÇÃO AOS REGIMES INTERNACIONAIS

Em 1994, o Plano Real permitiu a Fernando Henrique Cardoso uma vitória relativamente fácil sobre o candidato da esquerda, hoje Presidente, Luiz Inácio Lula da Silva. FHC retomou o projeto neoliberal de inserção no processo de globalização econômica iniciado por Collor de forma mais bem articulada e com estabilidade na execução do processo. Luiz Felipe Lampreia foi nomeado Ministro das Relações Exteriores, e Pedro Malan, Ministro da Fazenda, este último identificado com o chamado Consenso de Washington.

No plano especificamente diplomático, Fernando Henrique Cardoso (FHC) redefiniu as funções do Itamaraty, uma vez que este órgão representava um foco de relativa resistência do projeto nacional-desenvolvimentista. FHC transferiu atribuições econômicas do MRE para o Ministério da Economia, ao mesmo tempo em que assumia, pessoalmente, boa parte de sua dimensão política, com a introdução da “diplomacia presidencial”. As linhas de ação prioritárias foram as seguintes: avançar no caminho da integração regional, aprofundando o Mercosul; estímulo à estratégia de diversificação de parceiros nas relações bilaterais; ação junto às organizações econômicas multilaterais, em especial a OMC; e concentrar esforços para elevar a posição de potência internacional do Brasil, tornando-se um membro permanente do Conselho de Segurança



da ONU, a partir de argumentos como tamanho territorial, contingente populacional e seu status na organização.

O novo Presidente intensificou, internamente, o processo de privatizações das grandes e eficientes empresas públicas (aeronáutica, petroquímica, siderúrgica e telecomunicações), sem se preocupar com os custos sociais. O caráter da política externa desenvolvida no governo de FHC sinalizava para a instauração de novos projetos e parcerias, sem definir, claramente, o paradigma estratégico pelo qual estava se orientando. FHC, como Ministro das Relações Exteriores do governo Itamar Franco (outubro de 1992 a maio de 1993), deu início à substituição pela ênfase na América Latina pela América do Sul, delimitando uma nova esfera geográfica da política regional. Essa diretriz teve uma dimensão prática muito importante na agenda diplomática sul-americana, e o Mercosul passou a ser o núcleo desta estratégia.

Em 1994, o Mercosul adquiriu personalidade jurídico-institucional como união aduaneira para os países membros, e sua vertente política passou a buscar novos parceiros. No período 1991-1997, o comércio intra-zonal apresentou taxas aceleradas de crescimento, afirmando a dimensão econômico-comercial do bloco, mas também avançou no caráter político-estratégico, para aprofundar os mecanismos de concertação e decisões conjuntas (destacando-se a cláusula democrática do bloco, decisiva na consolidação dos regimes democráticos na região, sobretudo nas crises paraguaias).

Um fator de pressão sobre o Mercosul foi a proposta da criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e a postura política da Argentina na era Menem/Cavallo, que buscava um alinhamento com os EUA e adotou um modelo econômico de profundo viés neoliberal, com dolarização e privatizações (que, posteriormente, seria responsável pelo colapso da Argentina). Em dezembro de 1994, o Brasil aceitou, com relutância, a proposta de iniciar negociações para a criação da ALCA, com base na avaliação de que, caso optasse por obstruir o processo, se encontraria em posição isolada no continente, e confrontando diretamente os EUA. Assim sendo, o posicionamento brasileiro sinalizou para a defesa

constante do multilateralismo e nas relações econômico-comerciais e na defesa dos planos de integração regional, tentando, sempre, ganhar tempo em relação à ALCA, mas sem opor-se frontalmente a ela. A direção da política externa brasileira indicava uma orientação globalista e uma melhora contínua no relacionamento com os EUA.

Paralelamente, uma série de contenciosos com aquele País foi solucionada, com uma clara demonstração de limpeza da agenda internacional: adesão ao TNP (Tratado de Não-Proliferação Nuclear), ao MCTR (Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis) e ao Grupo dos Supridores Nucleares (NSG), o que implicou aceitação das demandas das grandes potências. Entretanto, poucos foram os ganhos com estas políticas, no campo estratégico, político ou econômico.

A par disso, o Brasil manteve seus contatos com a União Européia, através de negociações bilaterais e pelo Mercosul, havendo, ainda, aproximações com a Índia e a Malásia. Ao lado das crescentes relações econômicas, desenhou-se a possibilidade do estabelecimento de parcerias estratégicas com a China, a Índia e a Rússia, envolvendo a cooperação nuclear, aeroespacial e o exercício de uma grande diplomacia voltada para a estruturação de um sistema internacional multipolar como forma de contornar uma nova hegemonia unilateral norte-americana.

Em 1997, FHC conseguiu aprovar a emenda da reeleição e venceu o pleito com base no Plano Real e na inflação sob controle. Contudo, durante a campanha as dificuldades começaram a se manifestar: a crise asiática de 1997 e a russa de 1998 criaram uma nova realidade nas finanças mundiais trazendo como conseqüência para o País uma enorme fuga de capitais (esta fuga foi de 50% durante a campanha, e se tivesse ocorrido segundo turno, a reeleição poderia ter sido ameaçada). A crise financeira e a cambial de janeiro de 1999, e a possibilidade de retrocesso de alguns objetivos alcançados pelo governo na estabilização monetária, levaram o governo a desvalorizar o Real como forma de equilibrar as contas. Desta forma, o segundo mandato de FHC se iniciou sob a crise e a necessidade de mudança, com impactos sobre a diplomacia brasileira.



A CRISE INTERNACIONAL E A REORIENTAÇÃO DO MODELO

Assim, o cenário mundial em que o governo baseara sua inserção internacional começou a se desarticular. o discurso da adesão subordinada à globalização neoliberal foi substituído pela crítica à “globalização assimétrica”. Também em 1999, o próprio Mercosul passou por um momento extremamente delicado: observou-se um desequilíbrio entre o Brasil e a Argentina, o que também afetou a relação com os demais membros e com os países associados. Entre 1998 e 1999, o bloco perdeu a dinâmica de até então. Esgotou-se a etapa dos ganhos fáceis com a integração, característicos da fase inicial de expansão de comércio em decorrência da redução tarifária automática.

A partir deste momento, o Ministro da Economia argentino, Domingos Cavallo, passou a investir duramente contra o Mercosul e sua Tarifa Externa Comum (TEC), apostando na integração hemisférica proposta pelos EUA, a ALCA, que nesta conjuntura era considerada em ascensão. A ALCA e o Mercosul pareciam ser, neste contexto, opções excludentes. Pouco tempo depois, a Argentina sofreu um colapso econômico e político que evidenciou os problemas deste modelo neoliberal.

Diante deste cenário, afastando-se de seu rumo inicial de abertura pouco cuidadosa e de negociações sem as devidas compensações, em seus dois últimos anos a diplomacia do Presidente FHC desenvolveu uma significativa agenda para a América do Sul, como forma de articular uma alternativa à crise do Mercosul e de manter o processo de integração. FHC procurou recuperar certa margem de autonomia frente aos EUA, a partir do início da administração Bush. Em uma situação adversa, a diplomacia brasileira resolveu dar um salto à frente.

Em agosto de 2000, quando muitos acreditavam que qualquer integração latino-americana havia perdido sentido e que a ALCA era a

única solução, o Presidente Fernando Henrique Cardoso convocou a I Reunião de Cúpula dos Países Sul-Americanos, em Brasília. A realização da Cúpula de Brasília foi simultânea ao lançamento do Plano Colômbia de ajuda no combate ao narcotráfico, oficializado pela Casa Branca, em 31 de agosto de 2000. As iniciativas explicitaram duas tendências opostas (mas associadas) que vinham se desenvolvendo na América do Sul. Tratava-se de duas respostas distintas ao fim da estabilidade político-econômica do início dos anos de 1990, a norte-americana e a brasileira.

Paradoxalmente, a reação à crise do Mercosul centrou-se na ampliação da integração para toda a América do Sul. Contudo, devido à conjuntura adversa, este encontro histórico esbarrou na impossibilidade de avançar acordos comerciais, optando por um caminho alternativo de fortalecimento. O encontro, assim, definiu uma série de medidas práticas e consensuais, a principal delas a integração física da infra-estrutura dos países sul-americanos, que historicamente haviam estado de costas uns para os outros e de frente para o mar. As redes de transporte, telecomunicações, energia, gasodutos e oleodutos, entre outras, seriam interligadas, gerando condições materiais para a integração das economias.

Em 2002, realizou-se a II Cúpula Sul-Americana, em Guayaquil, Equador, dando seqüência ao processo que previa, entre outras coisas, o estabelecimento de uma associação entre os dois grandes projetos de integração sul-americanos, o Mercosul e a Comunidade Andina. O Presidente Fernando Henrique Cardoso, que discursou em nome dos presentes, criticou a atitude protecionista dos países do Primeiro Mundo no campo comercial e expressou suas dúvidas sobre a viabilidade da ALCA. Mas não houve avanços, e o Grand Finale desejado pelo Presidente FHC acabou sinalizando uma espécie de pacto de continuidade com o governo que se encerrava. Mas a vitória eleitoral do Presidente não foi acompanhada de maioria parlamentar.



AS BASES DO GOVERNO LULA E DE SUA POLÍTICA EXTERNA

A esmagadora vitória do candidato de centro-esquerda à Presidência, Luiz Inácio “Lula” da Silva, ocorreu de forma tranqüila, e foi saudada pela comunidade internacional e pelo próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso, contrariando as especulações catastróficas e mostrando a existência de certas linhas de continuidade. O novo governo, o primeiro liderado por uma pessoa oriunda das classes baixas, estava apoiado num amplo leque de sustentação, do qual faziam parte as bases sindicais do PT, segmentos da classe média castigados pelo modelo econômico, setores das Forças Armadas, do Estado e políticos nacionalistas, além de empresários interessados em um mercado interno forte. Essa base incentivava a adoção de medidas capazes de reduzir o imenso déficit social legado pela era neoliberal, possibilitando a geração de empregos, a redução da criminalidade e da violência e o reforço de uma economia de produção.

Muitos esperavam um comportamento internacional baseado em visões ideológicas e num Presidente despreparado. Mas o que se viu foi uma diplomacia dotada de sentido tático-estratégico e de visão de longo alcance. Embora o atual curso da política externa brasileira tivesse tido início já no segundo governo FHC, não houve, naquele momento, alterações concretas significativas. O ex-Presidente não possuía a vontade e a base política necessárias para uma mudança que ultrapassasse um tímido discurso crítico e uma inflexão limitada. A posse de Lula mudou esta situação, e a política externa brasileira tem conhecido notável desenvolvimento e protagonismo, superando muitas expectativas.

O Embaixador Celso Amorim voltou a chefiar o Ministério das Relações Exteriores, e, significativamente, o Embaixador Samuel Guimarães tornou-se Secretário Geral, exercendo um papel fundamental, que foi sempre atacado por interesses estrangeiros, elementos da gestão anterior e setores da mídia ligados a ambos. Para a concretização da

nova estratégia, as relações internacionais do governo Lula foram dotadas de três dimensões: uma, diplomacia econômica; outra, política; e um programa social. A primeira dimensão é realista, a segunda de resistência e afirmação e a terceira propositiva. Trata-se de um projeto amadurecido por mais de uma década, e não de uma política voluntarista, e tem demonstrado estar adequada à correlação de forças existente no País e no mundo.

Em relação ao primeiro aspecto, é necessário manter abertos os canais de negociação com o Primeiro Mundo, obtendo recursos (investimentos e tecnologia), negociando a dívida externa e sinalizando que o governo deseja cumprir os compromissos internacionais, sem nenhuma ruptura brusca ou quebra do modelo macroeconômico. Mas essa dimensão “caudatária” da ordem mundial é compensada pelo reforço da postura negociadora junto aos organismos econômico-financeiros multilaterais.

A diplomacia política, por sua vez, representa um campo de reafirmação dos interesses nacionais e de um verdadeiro protagonismo nas relações internacionais, com a intenção real de desenvolver uma “diplomacia ativa e afirmativa”, encerrando uma fase de estagnação e esvaziamento. O governo Lula devolveu ao Itamaraty a posição estratégica que anteriormente ocupara na formulação e execução da política exterior do Brasil. Além disso, foi promovido amplo redimensionamento do Itamaraty: adoção de políticas afirmativas sem quotas, ampliação do número de diplomatas, abertura de numerosas embaixadas na África e na Ásia e maior abertura da diplomacia à sociedade civil e à academia.

Finalmente, o projeto interno do governo Lula também tem um significativo impacto internacional, na medida em que suas propostas sociais vão ao encontro da agenda que busca corrigir as distorções criadas pela globalização centrada apenas em comércio e investimentos livres. A campanha de combate à fome representa o elemento simbólico que sinaliza a construção de um modelo sócio-econômico alternativo, respondendo à crise da globalização neoliberal.



Medidas como a revalorização do mercado doméstico e da capacidade de poupança interna, de uma economia de produção e de combate aos fatores internos que debilitam uma ação internacional mais qualificada (como desigualdade social, desemprego, criminalidade, fraqueza e desordem administrativa e caos fiscal), são evidências da construção de tal projeto. As políticas social, energética, urbana, fundiária e produtiva representam uma vontade política neste sentido. Paralelamente, o carisma do Presidente parece haver sintetizado em sua figura franca e simples as características que o mundo admira no Brasil. Isso tem permitido que Lula desenvolva uma intensa agenda internacional como porta-voz deste projeto.

O Brasil age com otimismo e vontade política, criando, constantemente, fatos na área internacional. Anteriormente, o País demonstrava uma baixa auto-estima, pois os governos Collor e Cardoso viam o País como atrasado em relação aos países ricos. Agora, ao contrário, o Brasil se considera protagonista de nível equivalente, com capacidade de negociação e portador de um projeto que pode, inclusive, contribuir para inserir a agenda social na globalização. Em lugar de vagos discursos contestatórios e de uma obediência prática, o País tem proposto medidas e concretizado as que estão a seu alcance. Sim, porque havia uma margem de manobra, embora limitada, que poderia, mas não foi aproveitada nos anos 90. A ênfase da era FHC foi invertida, o que implica uma inflexão significativa em termos de política externa.

Em termos práticos, o governo brasileiro suplantou a passividade do anterior e buscou alianças fora do hemisfério como forma de ampliar seu poder de influência no âmbito internacional a partir da mencionada postura ativa e pragmática. A maior prioridade da agenda consiste na reconstrução do Mercosul e na integração sul-americana, criando um espaço para uma liderança brasileira compartilhada. Além disso, a solidariedade com a África também é central, pois associa princípios éticos e interesse nacional.

A intenção de aprofundar as relações (e estabelecer uma parceria estratégica) com potências emergentes, como a China, a Índia, a Rússia e a África do Sul, entre outras, ao lado do estabelecimento de uma associação estratégica com a União Européia, e da valorização das organizações internacionais (especialmente a ONU), ao lado das vantagens econômicas que propicia, sinalizam a intenção de contribuir para o estabelecimento de um sistema internacional multipolar. O princípio de democratização das relações internacionais é invocado explicitamente.

Todas essas iniciativas apontam para a tentativa de criar um equilíbrio em relação ao que permanece sendo, em função da globalização, a principal dimensão de inserção internacional: as relações com as grandes potências (especialmente os EUA) e com o capital estrangeiro. Sem fugir a essa realidade, iniciou-se a construção de um espaço maior de barganha e de uma alternativa global, com o Brasil dando uma contribuição proporcional a seu peso internacional.

Na prática, isto significou que o Itamaraty, em lugar de concentrar-se na tentativa de cooperação com países em relação aos quais somos secundários, e a mercados grandes, mas saturados, buscou os espaços não ocupados, exercitando uma diplomacia high profile. Com essas credenciais, o Presidente brasileiro abriu a Assembléia Geral da ONU em Nova Iorque, em 2003, evento que teve uma participação recorde de líderes.

O MERCOSUL E A DIMENSÃO SUL-AMERICANA

Uma das primeiras ações foi na Venezuela, quando o Brasil encaminhou ajuda ao país vizinho, que enfrentava uma greve geral de quase dois meses, mantida pela oposição contra o governo do Presidente Hugo Chávez. Além disso, propôs a criação de um Grupo de Países Amigos da Venezuela, em apoio à mediação da OEA (o grupo incluiu o Brasil, os EUA, o Chile, o México, Portugal e a Espanha). A proposta brasileira gerou críticas da oposição daquele País e certo desconforto por



parte dos EUA. Washington foi surpreendida pela agilidade da diplomacia brasileira e procurou assumir a iniciativa como forma de minimizar a emergente liderança sul-americana do Brasil. Com o tempo, as relações do governo Bush com o Brasil se tornaram bastante cooperativas, especialmente com o advento de novos governos de esquerda na América do Sul.

Analisando a integração sul-americana e do Mercosul, definidas como a principal prioridade, oferece-se aos vizinhos uma parceria necessária para retomar o crescimento da economia, condição indispensável para que a integração deixe de ser virtual, e a possibilidade de uma ação estratégica no plano global que reverta a marginalização crescente que a região está sofrendo. Apenas a integração regional pode garantir governabilidade e desenvolvimento para toda a América do Sul e ser um instrumento indispensável nas negociações da ALCA.

Esta nova realidade permitiu reforçar a política lançada pelos países sul-americanos de desenvolver a infra-estrutura física (transporte, comunicação e energia), como forma de relançar o processo de integração. O Brasil do Presidente Lula, por seu turno, dá à iniciativa uma importância estratégica, aprofundando qualitativamente a política esboçada pelo governo FHC em seu final. Assim, o BNDES já iniciou o financiamento de obras visando à integração física sul-americana, e o assessor Marco Aurélio Garcia revelou que o governo pretendia duplicar os recursos para o programa, bem como buscar apoio do BID e de outros organismos financiadores.

Desta forma, o que se observa é o retorno da América do Sul ao protagonismo diplomático e ao processo de integração, com a afirmação paralela de agendas internas de desenvolvimento econômico e social. A atuação diplomática sul-americana, além disso, não se refere apenas ao plano regional, mas a uma atuação concertada de âmbito mundial. Em resumo, a anunciada associação do Peru ao Mercosul, a campanha por apoio dos países andinos à associação da Comunidade Andina de Nações ao Mercosul, e o avanço concreto

das medidas visando à integração da infra-estrutura física dos países sul-americanos criaram um clima novo na região. Novos governos assumiram o poder com posições internacionais comuns às da diplomacia brasileira; outros alteram sensivelmente suas agendas, convergindo com a do Itamaraty. Mesmo a Colômbia, com a proposta brasileira de mediar a devolução de reféns em poder das FARC, parece começar a ver o Brasil com outros olhos, e apenas o Chile persegue seu caminho afastado de seus vizinhos.

A integração sul-americana se realiza em três níveis: o Mercosul, a IIRSA e a CASA/UNASUL. O Mercosul representa o nível comercial e de investimentos, já relativamente consolidado. Apesar de críticas de alguns líderes, geralmente voltadas para o público interno, o bloco tem avançado para outras áreas, como a educacional, a política e a científico-tecnológica. Foram estabelecidas Cadeias Produtivas Regionais e um Programa de Substituição Competitiva de Importações, cujo objetivo é fomentar as exportações dos demais membros do Mercosul para o Brasil, como forma de equilibrar o comércio. Além disso, todos os países da CAN e o Chile já são membros associados do Mercosul, apesar de que alguns deles firmaram acordos de livre comércio com os EUA.

A IIRSA, Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana, representa um nível operacional de construção de infra-estrutura de transportes, comunicações e energia. Ela interessa a todos os países e a atores externos, como a China, a União Européia, o Japão e, mesmo, os Estados Unidos. Como frente de obras públicas, ela permite gerar emprego e contornar a Lei de Responsabilidade Fiscal (ao aportar fundos internacionais não-orçamentários), que limita a política de desenvolvimento interna dos Estados. A IIRSA desenvolve vários projetos, além de constituir um marco para a eventual construção dos oleodutos e gasodutos, superando a exploração da dimensão ideológica.

Por fim, a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), criada em dezembro de 2004 e aprofundada em abril de 2007, com sua transformação em União da América do Sul (UNASUL), representa um



fórum para desenvolver a consciência política da integração (inclui também a Guiana e o Suriname). Ela constitui, igualmente, um locus onde ocorre um diálogo de alto nível entre os Estados-membros e onde se resolvem muitas diferenças e divergências. Isso é particularmente útil com o advento de regimes de esquerda na região; se o Brasil, a Argentina, o Uruguai e o Chile representam modelos fortemente institucionalizados, a Venezuela, a Bolívia e o Equador ainda buscam formatar seus sistemas políticos, gerando a necessidade de um diálogo permanente. É forçoso reconhecer que a diplomacia brasileira tem tido sucesso em lidar com situações criadas pela nacionalização do gás boliviano, as crises venezuelanas e o confronto entre a Colômbia e o Equador, em 2008, ainda que este último, nos marcos da OEA. Fora da América do Sul, as ações mais relevantes têm sido a cooperação com Cuba e a Missão de Paz no Haiti.

COOPERAÇÃO SUL-SUL: IDEOLOGIA OU PRAGMATISMO?

No plano global, o Brasil tem procurado se portar à altura de um membro do BRIC (os gigantes Brasil, Rússia, Índia e China, assim classificado pela consultoria Goldman-Sachs), dando conteúdo às parcerias estratégicas e fomentando a Cooperação Sul-Sul. Acusada pela oposição de iniciativa ideológica baseada na experiência do Movimento dos Países Não-Alinhados nos anos de 1970, as ações neste campo são focadas, pragmaticamente, em pontos comuns, sem a criação de uma frente anti-hegemônica ou anti-OCDE.

O primeiro passo foi a constituição do IBAS ou G-3, Fórum de Cooperação Índia, Brasil e África do Sul, que busca promover a cooperação trilateral, a liberalização comercial recíproca e a unificação e fortalecimento de posições nos foros multilaterais, como foi visto. Outras iniciativas a serem destacadas foram as visitas de Lula aos países árabes do Oriente Médio e a aproximação com a África, com cinco visitas presidenciais a este continente nos primeiros cinco anos de governo. Como

resultado, realizou-se o I Encontro de Cúpula América do Sul-Países Árabes realizado em Brasília, tendo sido assinado acordo de cooperação Mercosul-Conselho de Cooperação do Golfo (maio de 2005), e a I Reunião de Cúpula África-América do Sul, na Nigéria (dezembro de 2006).

As visitas de Lula foram importantes não apenas para as relações do Brasil com a África, mas, sobretudo, para o estabelecimento de uma associação institucionalizada entre o Mercosul e a SADC (Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral), a área de integração nucleada pela África do Sul na parte meridional do continente. As relações com a Índia vêm crescendo, e a parceria estratégica com a China, finalmente, ganhou um conteúdo digno do nome, extrapolando o plano meramente comercial.

Tratou-se de aproveitar as brechas existentes no sistema internacional, aprofundadas após o 11 de setembro de 2001, ocupando espaços que foram extremamente importantes para ampliar as exportações de bens e serviços, e para expandir a ação de empresas brasileiras e a influência internacional do País. A solidariedade ativa também é importante, com os projetos na área social e da saúde, além da atuação conjunta nos organismos internacionais, através das coalizões de geometria variável, como o G-20. O Presidente Lula logrou a façanha de superar FHC em número de viagens ao exterior, embora numa geografia e com um estilo pessoal diferentes. Lula passou a ser visto como uma novidade, falando português, com seu estilo espontâneo, e as campanhas contra a pobreza, que tanto desdém desperta em nossa classe média, granjearam-lhe enorme prestígio mundial.

UM NOVO ENFOQUE PARA AS RELAÇÕES NORTE-SUL

No campo político-diplomático, o governo Lula iniciou quando estava para eclodir a invasão americana ao Iraque. A posição brasileira foi firme, recusando respaldar qualquer ação sem que os inspetores da ONU concluíssem seu trabalho e que a Organização desse seu aval. A atitude foi



extremamente bem acolhida pelos integrantes do chamado “Eixo da Paz” (França, Alemanha e Rússia), ressaltando a nova autonomia da diplomacia do Itamaraty. Participar do Fórum Social Mundial em Porto Alegre e, dias depois, do Fórum Econômico Mundial em Davos, Suíça, aumentaram o prestígio do Presidente Lula, ainda que produzindo desencanto por parte da esquerda. Da mesma forma, a condenação ao terrorismo foi acompanhada da rejeição da agenda da Guerra ao terrorismo, e o tempo somente veio dar razão à postura brasileira.

Um exemplo adicional do contínuo poder de mobilização da diplomacia do governo brasileiro foi a estruturação do G-20, que atuou de maneira eficiente na reunião da OMC, em Cancun (precedida por uma chamada telefônica do Presidente Bush a Lula, o que é revelador). Cordial, mas contestadora, a diplomacia brasileira estabeleceu sua rede com os países em desenvolvimento afetados pelo protecionismo e pelos subsídios agrícolas do Primeiro Mundo. O chamado G-22 surpreendeu os países ricos e fez a insatisfação do Sul ser ouvida, em meio ao encerramento espetacular do encontro. Assim, a tendência é a de que uma constelação sul-americana e de outras importantes potências (não exatamente um “bloco”) venha a contribuir para moderar a postura norte-americana nas relações internacionais, simultaneamente auxiliando na construção de um mundo multipolar regido pelo sistema das Nações Unidas.

Somados, todos estes acontecimentos tiveram impactos nas relações do Brasil e dos EUA, e, certamente, nas negociações da ALCA. Atualmente, as negociações da ALCA se encontram bloqueadas, apesar de que se afirmava que ela era “inevitável”. As manifestações do Presidente Bush, de que não estaria disposto a retirar os gigantescos subsídios agrícolas à agricultura americana e o protecionismo a produtos como o aço, bem como a medidas unilaterais destinadas a defender a economia americana, representam uma resposta à base de poder do Presidente, pouco propícia a grandes acordos multilaterais de liberalização comercial. Subsídios, barreiras não-tarifárias, patentes, compras governamentais e outros itens

seriam encaminhados para a OMC, e Bush teria uma sigla para exibir ao eleitorado americano. Na reunião da ALCA, realizada em Port of Spain, os EUA deixaram claras estas posições. Ocorre que para os países do Mercosul, e o Brasil em particular, estes temas eram fundamentais. E, da mesma forma, há questões na ALCA que não lhes interessam, o que dificulta o processo.

Igualmente, o processo é dificultado por outras questões estruturais de hegemonia norte-americana, como o custo de suas decisões referentes à Guerra do Iraque. Com isso, a Casa Branca, frente às crescentes dificuldades nas negociações da ALCA, necessita contar com o apoio brasileiro, pois sem ele a ALCA não será implementada, dado que os EUA já têm acesso às economias dos demais países, que são de dimensões menores que a brasileira. Ironicamente, colocar as negociações em bases corretas fez com que a iniciativa de congelar a ALCA viesse da própria parte americana, neutralizando prováveis reações por parte da oposição brasileira.

O governo Lula, por sua vez, começou a negociar mais firmemente, visando a defender os interesses econômicos brasileiros. Como global trader, o País deseja manter suas relações com várias áreas do mundo, priorizando o Mercosul e a integração sul-americana. Depois de reverter as expectativas americanas de que o governo teria políticas esquerdistas, Lula passou a ser “admirado” em Washington. Mas é preciso observar que a diplomacia do Brasil, ao contrariar alguns desígnios da potência hegemônica e ressaltar sua autonomia, criou uma razoável margem de manobra. Assim, chamou atenção para suas reivindicações sócio-econômicas e de obras de infraestrutura com os vizinhos.

Dessa forma, a diplomacia se apresenta como o campo mais bem sucedido do atual governo, com o País recuperando uma ação de grande intensidade e alcance planetário, digna da quinta nação mais populosa e extensa e da décima economia do mundo. Este protagonismo junto ao Terceiro Mundo e a diversificação dos vínculos



com o Primeiro Mundo dão também ao País certo cacife para intensificar a campanha pela obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU como membro permanente. Ironicamente, hoje o Brasil tem melhor diálogo com Washington e uma diplomacia mais respeitada, com capacidade de negociação. A crise econômica e o desgaste diplomático-militar dos EUA, no contexto do término dos dois mandatos do Presidente Bush, constituem pontos interessantes para reflexão.

CONCLUSÃO

Enfim, o Brasil alcançou resultados positivos durante o governo Lula, com uma diplomacia própria adequada à era da globalização e com um discreto projeto de desenvolvimento para o País. Este ainda se encontra parcialmente bloqueado pela política econômica liberal e pela falta de uma correlação de forças favorável no plano interno. Há quem enfatize a existência de um descompasso entre a política interna e a externa. A ausência de maioria no Congresso obriga o governo a fazer alianças partidárias arriscadas e a adotar métodos que geram problemas. Enquanto a popularidade do Presidente cresce junto aos setores populares, especialmente os beneficiados pelos programas sociais e ações afirmativas, a classe média e as elites, apoiadas pela mídia e por alguns partidos, tentam continuamente derrubá-lo ou impedir que ele faça um sucessor, buscando, incansavelmente, indícios de corrupção.

O Presidente foi reeleito, em segundo turno, com 58 milhões de votos (61%) e o segundo mandato tem, como foi prometido, dado maior atenção ao projeto de desenvolvimento e ao plano social. Novas jazidas de petróleo fizeram o País se tornar auto-suficiente, e projetos como o do etanol e o enriquecimento do urânio apontam para avanços, mas a frente política segue frágil, com enorme polarização, inclusive contra a política externa. O governo procura manter um baixo perfil, e, nesse

sentido, muitas vezes não reage de forma adequada. A razão de a política externa ser a frente mais ousada do governo Lula reside no fato de ela estar sendo dirigida pelo Itamaraty (e apoiada por parte dele), que recuperou seu espaço, e conta com o apoio de segmentos dentro do Estado, preocupados com a questão nacional, como o BNDES e as Forças Armadas.

No século XXI, o Brasil precisa deixar de ser o país do futuro e se tornar o do presente. O campo da ciência e da tecnologia é decisivo, e os países que não focarem seu desenvolvimento nos setores aero-espacial, nuclear, de defesa, de informática e de biotecnologia, ficarão em segundo plano. É necessário, igualmente, promover a inclusão social (gerando um novo paradigma, que compatibilize trabalho e revolução tecnocientífica), equilíbrio ambiental e governabilidade democrática. Mas esta tarefa não pode ser realizada no plano exclusivamente doméstico, e sim global, incluindo a questão social, ambiental e democrática na agenda da globalização; para isso, é necessário uma política externa à altura dos desafios. Cinco séculos de ocidentalização do mundo, no contexto do retrocesso demográfico do Norte, chegam ao fim, e, em meio à constituição de blocos regionais, há espaço para o Terceiro Mundo. O Brasil, como nação jovem, parece sinalizar na direção correta, contribuindo para alterar a ordem internacional. O que não se sabe é se a velocidade e a intensidade são suficientes.

ÁFRICA DO SUL

A África do Sul, ao longo de muitas décadas, viveu em relativo isolamento no sistema internacional, como forma de conservar seu peculiar e bizarro sistema social racista. A África Austral era seu reduto, complementado por relações mais ou menos encobertas com grandes potências Ocidentais. O fim do colonialismo português e do regime racista na Rodésia-Zimbabwe gerou um conjunto de regimes marxistas e um



conflito que desgastou o regime de Pretória. O encerramento da Guerra Fria provocou uma negociação que levou o Congresso Nacional Africano, o movimento de resistência anti-apartheid, ao poder. A África do Sul voltou a se relacionar com seu entorno, dinamizou o renascimento africano e deu nova dimensão às relações com os países da OCDE.

Mas as novas realidades internas e externas levaram o novo governo a estruturar a “Diplomacia da Borboleta”: um eixo Norte-Sul voltado para a Europa, os Estados Unidos e o continente africano, foi complementado com suas asas se abrindo para a Ásia e a América do Sul. Situado no meio do caminho entre o Brasil e a Índia, a África do Sul explorou o legado histórico do leste (Oceano Índico) e as novas realidades do oeste (Oceano Atlântico Sul) para se aproximar dos dois gigantes da Ásia meridional e da América do Sul, através do original arranjo do IBAS, num quadro de crescente importância da África.

A “NOVA ÁFRICA DO SUL” E SUAS CONTRADIÇÕES (1994-2007)

Nas difíceis relações com os Estados Unidos, a aproximação amistosa entre Mandela e Clinton não durou além dos primeiros meses de governo do ANC. Mandela reclamou do não-cumprimento de promessas de ajuda e investimento maciços no País. Do outro lado, Clinton reclamava que a África do Sul se recusava a cortar laços com os “rogue states” ou “terrorist regimes” (Cuba, Irã, Líbia e Síria). No entanto, a doutrina desenvolvida por Mandela era de “universalidade”, não julgando os outros governos. Essa universalidade, todavia, foi problemática nas questões envolvendo a República da China (Taiwan) e a República Popular da China. Após tentar convencer Beijíng de que seu País era uma exceção, Mandela viu-se forçado a cortar relações diplomáticas com a ilha. Também foram suspensas as relações diplomáticas com a Nigéria, pois os sul-africanos argumentavam que este País estava executando, arbitrariamente, ativistas de direito humanos.

O ANC manteve alguns aparatos do regime do Apartheid para combater a imigração dos países vizinhos do norte e até para expulsar outros já residentes no País. Ao contrário das diretrizes da política externa sul-africana durante as quatro décadas após 1948, dirigida pela vontade de defender a agenda doméstica de supremacia branca, o ANC, inicialmente, a conduziu como uma forma de modificar os fundamentos da realpolitik e de implementar na agenda internacional a imagem de uma África do Sul “que vale a pena”. Com Thabo Mbeki, entretanto, a estratégia internacional tornou-se mais pragmática e com uma concepção mais limitada da política internacional. Não obstante, muitos críticos afirmam que o País ainda não definiu seus reais interesses na política internacional. Em um contexto de indefinições, o continente africano, como um todo, continua como um mero espectador do crescimento mundial. Essa situação é identificada pela África do Sul, que define a posição econômica internacional do continente como a mais marginalizada.

A questão principal é, então, como participar desta ordem econômica, como atrair investimentos e comércio e como se tornar parte importante da economia internacional. O governo de Thabo Mbeki registrou essa prioridade e suas ações parecem estar voltadas para modificar essa realidade. Muitos intelectuais do ANC desaprovam a grande conexão do país com a Europa ocidental e com os Estados Unidos em detrimento de uma agenda pró-africana. Estes mesmo intelectuais enxergam com maus olhos as instituições de financiamento internacionais (como o Banco Mundial e o FMI) e grandes transnacionais. Alguns parlamentares do ANC vêm pressionando o governo para construir uma infra-estrutura diplomática pró-africana, que não se baseie apenas nos princípios econômicos, mas em princípios ideológicos.

A “Nova Política Externa” adotada pelo ANC tem como bandeiras o desenvolvimento sustentável e iniciativas antipoluição, controle da população, mecanismos para lidar com doenças contagiosas, proliferação de armas, problemas de migração, democratização e assuntos relacionados com os direitos humanos. Entretanto, o País é um



grande poluidor, um dos que emite mais gases agravantes do efeito estufa na atmosfera, um exportador substancial de armas e um anfitrião intolerante com os que migram para o seu País. Além disso, tem um status questionável em relação à saúde pública. Por isso, o País não é recebido com grande tolerância quando fala sobre estes assuntos internacionalmente.

Um grande escândalo de política internacional aconteceu em 1999, com o Strategic Defence Procurement Package¹. Em 1995, o governo conduzira uma revisão na esfera de Defesa Nacional, com a proposta de determinar o papel e a estrutura militar do País. Aprovado pelo parlamento em 1998, o governo anunciou que gastaria R20 bilhões em 8 anos (R30 bilhões em 12 anos se houvesse necessidade). O pacote, que incluía indenizações industriais de diversos tipos, sofreu uma série de acusações por parte da oposição, entre elas, a de apresentar conflito de interesses e corrupção. Muitos políticos foram envolvidos no escândalo que, em 2003, chegou a atingir o Vice-Presidente. O ano de 2002 foi promissor para a história diplomática do continente, com o lançamento de dois programas relacionados: a African Union (AU), sucessora da Organisation of African Unity, e a New Partnership for Africa's Development (NEPAD).

A AU propôs um sistema de cooperação entre os Estados, movendo-os para uma relação semi-oficial federativa (no modelo da União Européia). Há, inclusive, um parlamento da AU. O projeto tem grande apelo emocional, pois promete acabar com décadas de subjugação de sua economia à economia estrangeira, e que há expectativas de que os países – através de seus esforços mútuos – conseguirão igualdade intelectual e cultural com o Ocidente. A AU é vista por muitos como uma forma de renascimento do continente e de superação, diante da previsão de que as economias daquela região permaneceriam estagnadas. Outros, no entanto, crêem que ela serve

1 Conhecido também como “the arms deal”.

apenas para manter o poder nas mãos de líderes corruptos e de estrangeiros.

A segunda maior iniciativa, de 2002, a NEPAD, é descrita por seus seguidores como o projeto econômico da AU. A previsão é a de integração total à AU quando estiver totalmente operacional. Tal organização requer uma posição comum dos Estados nas negociações internacionais, com uma estratégia conjunta que vise a ajudas financeiras e reduções de débitos, bem como a atrair investimentos, e a relações coordenadas de suas economias com as demais. O maior problema está na esfera política, envolvendo a questão de democracia nos países. Todavia, ainda em 2002, as ambições da NEPAD foram golpeadas pelo G-8, que se recusou a fornecer qualquer ajuda para a infra-estrutura ou diminuição de débito àqueles países. Apenas possibilidades de futuras negociações foram oferecidas.

Os críticos ocidentais do NEPAD apontam a fraqueza na voluntária revisão dos mecanismos de governança dos signatários. Eles pedem também que o sistema caótico de economias locais seja racionalizado, antes de haver um requerimento demandando acesso às economias desenvolvidas. Há diversas reclamações intrabloco sobre a hegemonia sul-africana na NEPAD. Assim, este órgão tende a se integrar apenas em parte com a AU, devido a seus diversos problemas. A África do Sul, que ainda convive com a esperança do pós-Apartheid de uma melhora na vida de sua população, está, atualmente, envolvida no coração de um projeto de reformulação da política do País e de transformação da economia. Está também no centro da luta dos países do Sul por uma ordem internacional de comércio mais justa.

O peso econômico e as atitudes internacionais do País o tornam de grande relevância na região, e geram desconfianças nas outras potências africanas. Ainda, há o grande problema interno de promover uma sociedade menos dividida e menos desigual, devido à herança do Apartheid. O avanço econômico, nesse sentido, é pré-requisito para a estabilização política e a reconciliação social. Os primeiros anos do governo



do ANC merecem destaque em relação a essa questão. Entretanto, o crescimento, que variava entre 4% e 6%, caiu no momento em que os preços das commodities declinaram no mercado mundial.

Em que pesem as iniciativas em direção ao desenvolvimento econômico, o movimento de liberalização diminuiu a confiança popular no partido. Além disso, 40% das pessoas do País, que querem trabalhar, não conseguem. A desigualdade cresce e pouco progresso em “desracializar” a riqueza acompanha os anos de governo do ANC. O governo faz mais progressos na área de serviços públicos básicos, que antes eram privilégios exclusivos dos brancos. Apesar de ter havido uma melhora na vida dos pobres (negros, em sua maioria) do País, os direitos “universais” públicos ainda não acompanham a população mais pobre. Como outros países em desenvolvimento, a África do Sul tem trabalhado para não ficar em situação pior.

O crescimento do setor privado, por sua vez, é mais atrelado ao capital que ao trabalho, e, mesmo assim, não atinge a taxa de 5% que seria necessária para combater o desemprego. Os empresários reclamam que a deficiência na educação e a regulamentação do mercado de trabalho militam contra o crescimento do número de empregos. O governo, por enquanto, dá mais atenção aos negócios pequenos e informais, bem como aos serviços públicos, com o intuito de criar empregos. Outro aspecto fundamental é o desafio do HIV/AIDS, que se apresenta como um empecilho ao desenvolvimento econômico. A epidemia requer um novo sistema de cooperação entre o governo, as empresas e a população.

O Apartheid deixou um legado de amargura e desconfiança. Os políticos corretamente estão dando prioridade à redução das desigualdades de status e de saúde que continuam a alimentar os problemas raciais. Aparentemente, a democracia foi bem recebida pelos sul-africanos. Entretanto, a linguagem da democracia é complexa e cheia de sentidos, interpretados por pessoas diferentes. Muitos dos que aprovam a transição democrática são os beneficiários do regime do Apartheid, que tiveram seus direitos (em especial o

direito à propriedade) garantidos. Outros entendem democracia como um sistema onde a desigualdade é eliminada, e onde os direitos básicos são garantidos. Por isso, o sistema é vulnerável enquanto a injustiça econômica persistir. A hegemonia do ANC parece não estar no fim, pelo menos não em um horizonte próximo.

POSSIBILIDADES E PERSPECTIVAS DAS RELAÇÕES ÁFRICA DO SUL-BRASIL

A África do Sul e o Brasil, embora tenham vivenciado processos históricos diferenciados, compartilham uma posição comum: são países em desenvolvimento. Em 1989, o Brasil concluía sua transição democrática. No mesmo período, a África do Sul discutia a necessidade de uma transição, que culminou em 1994, com ascensão de Nelson Mandela ao poder. Diplomáticamente, a África do Sul saiu do isolamento recentemente. Seu reingresso tardio nas relações internacionais ainda está em processo de redefinição. Todavia, as prioridades de sua política externa estão sendo estabelecidas. No caso brasileiro, a adoção de uma agenda que procura consolidar uma posição do Sul nas relações internacionais redimensiona as relações externas do País. O debate sobre o foco e a direção da política externa é um traço comum da “desordem mundial”, característica do pós-Guerra Fria. A questão que emerge, no entanto, diz respeito às oportunidades que este recente espaço diplomático pode oferecer a ambos os países.

Entende-se que são várias as áreas de convergência política que oportunizam a consolidação e o aprofundamento dos ainda latentes laços bilaterais entre Brasil e África do Sul. Até recentemente, a distância geográfica, a falta de interação histórica e cultural e, em especial, os problemas políticos gerados pelo Apartheid, inibiram o desenvolvimento de laços mais fortes entre os dois países. Embora o Brasil tenha, desde os anos de 1950 e de 1960, alguma identidade com os países em desenvolvimento do Terceiro Mundo, os fortes laços que mantinha com Portugal constituíram um obstáculo para as aspirações do Brasil na África.



Essa postura era fortalecida, ainda, pelos laços com os Estados Unidos e seus temores quanto à influência comunista no Atlântico Sul.

Duas datas foram cruciais na construção das relações entre o Brasil e a África do Sul. Foi a partir da Revolução dos Cravos, em 1974, que a política brasileira para a África liberou-se da ambigüidade e pôde concentrar-se em avançar, ainda que lentamente, nas ligações políticas e econômicas com os novos Estados da África. Desde 1974, então, o Brasil projetou-se na política mundial como um representante das causas do Sul e em um relacionamento especial com o continente africano. Não obstante, a partir da instauração da nova África do Sul, em 1994, foi possível ao Brasil e às demais potências capitalistas, livrarem-se da hipocrisia de condenar o regime racista nos fóruns internacionais e manterem vínculos econômicos com o País.

Politicamente, os dois países buscam consolidar seus sistemas democráticos. Essa é uma prioridade máxima para ambos os Estados. Nos dois casos, foram transições pacíficas e ordenadas pelos regimes autoritários. No caso sul-africano, havia temores no sentido de que o consenso democrático não pudesse sobreviver aos novos governos, devido a grupos secessionistas, irredentistas e antidemocráticos, residentes dentro do Estado, que colocam problemas reais de segurança. Os altos índices de criminalidade, as elevadas taxas de desemprego e a problemática das fronteiras exigiram que o GNU controlasse o processo de uma forma bastante firme. Embora os problemas de instabilidade interna não sejam tão agudos no Brasil, se comparados com os da África do Sul, não se pode afirmar que a democracia está estabilizada, diante das repetidas crises políticas e socioeconômicas.

Outros valores também são compartilhados pelos dois Estados. Soberania, independência e integridade territorial possuem uma conexão importante com a projeção de política externa. Tanto o Brasil como a África do Sul estão comprometidos em resistir a pressões de forças hegemônicas políticas e econômicas externas. No caso brasileiro, percebe-

se a clara tentativa de anular ou diversificar a tradicional dependência dos Estados Unidos e desenvolver uma rede de relacionamentos muito mais ampla intra e extra-hemisférica, baseada em uma reavaliação legítima de seus interesses e aspirações, comportando-se como um negociador global. Por sua vez, a África do Sul também tem procurado burlar suas relações dependentes. O País não pode mais ser considerado um reduto europeu no continente sul-africano. O compromisso com os interesses africanos pode ser percebido nas divergências com os Estados Unidos, desencadeadas sobre o seu relacionamento com Cuba, Líbia, Irã e outros países do Oriente Médio.

Os dois países têm resistido, a partir de suas condições específicas, à interferência do FMI e do Banco Mundial, bem como têm discutido, nos fóruns internacionais, suas relações econômicas com a União Européia. É importante considerar que essa postura de auto-afirmação não é necessariamente confrontacionista. Ela é oriunda do desenvolvimento de concepções e valores, como por exemplo, soberania, que não excluem a interdependência, mas projetam uma ordem mais simétrica nos relacionamentos internacionais. Quanto à questão da integridade territorial, ainda que as disputas de fronteiras sejam uma preocupação histórica em ambas as regiões, os processos de cooperação e integração vêm mudando os padrões das relações regionais a partir do desenvolvimento de comunidades de economia e segurança.

Ainda dentro de uma estrutura de valores e prioridades em comum, está o desenvolvimento econômico e o progresso social. Alcançar o crescimento econômico sustentável é um objetivo fundamental, e possui sua dimensão internacional. Os dois Estados possuem enormes disparidades de renda e desenvolvimento desigual. O potencial dos países é imenso, todavia desperdiçado pela ainda não superada estrutura socioeconômica herdada dos períodos anteriores. Pobreza, desemprego, desigualdade de renda, economia inflacionária, taxas de criminalidade, sistemas de saúde e educação precários, sem falar nas epidemias, são desafios em comum. Assim, o Brasil e a África do Sul têm à frente a difícil tarefa



de garantir seus objetivos macroeconômicos a longo prazo e estabelecer padrões de vida mais elevados a curto prazo.

O Brasil e a África do Sul são lideranças nas suas regiões, e as possibilidades de desenvolverem uma parceria estratégica bilateral são grandes. Conforme Evans (1996, p. 116),

um relacionamento estreito com a África do Sul como líder da região e conduto é, portanto, uma conseqüência lógica para a política africana brasileira. A África do Sul também está ansiosa para intensificar as relações com o Brasil. Em 1995, o comércio, nas duas vias, representou R\$ 2 bilhões, e o turismo na África do Sul está aumentando. A América do Sul avançou rápido no campo de agrupamentos econômicos regionais, e o MERCOSUL, como a segunda união aduaneira no mundo, depois da União Européia, é um modelo que a SADC teria a esperança de imitar. O Brasil ocupa um lugar central dentro do Cone Sul e tem boas relações com todos os doze vizinhos. A África do Sul tem onze parceiros no SADC e ocupa uma posição de liderança semelhante na região. As vantagens de mútua cooperação são óbvias. Além da África, três questões em particular são merecedoras de atenção: reforma das Nações Unidas, desenvolvimento no Sul do Atlântico/região da Antártica, e cooperação Sul-Sul.

Ainda segundo Evans, cada uma das áreas de interesse nas relações internacionais contemporâneas, destacadas acima, oferecem oportunidades para uma diplomacia criativa e solucionadora de problemas. No tocante às Nações Unidas, tanto o Brasil como a África do Sul têm expressado sua insatisfação com o fechamento do P5 no Conselho de Segurança, e levam a sério suas candidaturas para membros permanentes de um Conselho aumentado. Forte cooperação nessa área beneficiaria ambos os Estados. O Brasil reivindica como quinto maior Estado do mundo e como o maior poder no hemisfério sul. Já os sul-africanos têm a habilidade de se

tornar uma presença que comande a Organização da Unidade Africana – OUA, que tem a participação de 51 Estados. Esse fato, combinado com a influência política que o Brasil poderia exercer na América do Sul e em outros lugares, representaria um grande bloco votante na Assembléia Geral.

Os dois Estados têm interesse também no Atlântico Sul e na região da Antártica.² A África do Sul, como membro do grupo Valdívia de Estados (com Chile, Argentina e Uruguai) tem acesso direto à Antártida. A cooperação bilateral nessa questão, assim como no que diz respeito à Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul, é de interesse mútuo. E, sob um espectro mais amplo, as possibilidades de complementaridade na esfera econômico-industrial constituem uma prioridade para Estados que alcançaram não só o status de potência média, mas que começam a implementar decisões ou exercer influência nos assuntos regionais e extra-regionais.

A aproximação entre o Brasil e a África do Sul foi redimensionada a partir do estabelecimento do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul – IBAS³, em junho de 2003. O primeiro documento da iniciativa, a “Declaração de Brasília”,⁴ divulgado no mesmo dia de seu lançamento, previa uma série de atividades a serem desenvolvidas conjuntamente pelos três países. Entre as atividades estava prevista a coordenação de visões sobre grandes temas da agenda internacional, a articulação dos acordos de liberalização comercial em negociação entre eles e a cooperação em diversos setores. Países em desenvolvimento, como a Índia, o Brasil e a África do Sul, têm recursos escassos para investir em política externa, pois esses recursos são disputados por outros

² Um estudo sobre o papel da Antártida nas relações internacionais foi desenvolvido por COLACRAI, Miryam. *El Ártico y la Antártida em las relaciones internacionales*. Porto Alegre: UFRGS, 2004. (Coleção Estudos Internacionais)

³ IBAS, em inglês (Índia, Brazil and South Africa Dialogue Forum)

⁴ A Declaração de Brasília e outros documentos básicos relativos ao Fórum estão disponíveis no site do Itamaraty (www.mre.gov.br/portugues/politica_grupos/ibas/index.asp)



setores em que é demandada a ação governamental (saúde, educação, etc.).

A Declaração de Brasília define, de forma ampla, o exame dos temas da agenda internacional e de interesse mútuo como um dos principais objetivos do grupo. Em seguida, o documento trata de uma extensa lista de temas específicos. São eles: paz e segurança internacionais; reforma da ONU e de seu Conselho de Segurança; novas ameaças à segurança (como terrorismo; crime transnacional; tráfico de armas; ameaça à saúde, em particular a epidemia de HIV/AIDS; desastres nacionais; e trânsito de substâncias tóxicas); defesa; Convenção para o controle do Tabaco; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; diversidade biológica; globalização; protecionismo comercial; flutuação dos preços das matérias-primas; volatilidade dos fluxos financeiros globais; promoção da inclusão e equidade sociais; eliminação da discriminação racial e promoção da igualdade de gênero; desenvolvimento de cooperação trilateral em áreas em que pelo menos um dos parceiros tenha excelência e naquelas que aumentem a conectividade entre eles (transporte aéreo e marítimo); colaboração em matéria de tecnologias de comunicação e informação; e articulação de suas respectivas iniciativas de liberalização comercial (Mercosul-Índia, Mercosul-SACU e SACU-Índia).

A natureza ampla dos objetivos do Fórum e o nível de afinidade entre os países em diversas áreas sugerem que a iniciativa foi concebida para transcender o nível das chancelarias e abarcar temas que possam ser articulados não só entre o poder público e suas instâncias burocráticas, mas também entre o setor privado e a sociedade civil. O IBAS, se observados seus objetivos e seus temas de forma mais detida, apresenta a possibilidade de dois tipos de relacionamento. O primeiro deles reflete as relações dentro do próprio grupo para tratar dos temas de interesse específico, como a implementação de projetos de cooperação entre seus membros. O segundo mostra a capacidade do grupo para interagir em bases bilaterais com um país ou outro grupo de países, ou ainda, para atuar em um determinado organismo multilateral.

A formação do IBAS remonta a uma proposta do ANC, concebida antes mesmo de o partido chegar ao poder. A idéia inicial era a de que a África do Sul trabalhasse a partir do objetivo de criar um grupo que, no Sul, refletisse o G-8 e dele se tornasse interlocutor. Todavia, a proposta não se concretizou durante o primeiro governo democrático da África do Sul. Esse governo foi cauteloso no sentido de se projetar imediatamente como uma possível liderança do mundo em desenvolvimento, não só pela delicada situação interna de garantir o sucesso da transição, como pelo recente reposicionamento sul-africano diante da comunidade internacional.

Apesar das iniciativas em direção a uma maior aproximação entre os países, alguns analistas irão apontar as contradições latentes entre a África do Sul e o Brasil em seus respectivos interesses. Nessa perspectiva, identificada a partir dos diferentes processos históricos, fala-se da dificuldade, tanto do Brasil como da África do Sul, em relação às suas políticas internas, e da fragilidade de suas organizações democráticas diante dos problemas econômicos e sociais. Contudo, o debate estabelecido pelo Fórum abriu um importante espaço político para a atuação internacional dos dois países, com o potencial aumentado pela participação da Índia. Porém, sua sobrevivência dependerá, inevitavelmente, da habilidade de seus membros de ampliarem o diálogo e de promoverem a interação de suas políticas externas.

CONCLUSÃO

Os três integrantes do IBAS ostentam a condição de potências médias, as quais exercem a liderança regional no sul da América, no sul da África e no sul da Ásia. São caracterizados como mercados emergentes e aspiram a uma vaga como membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, possuindo padrão de atuação similar em organismos multilaterais. Eles detêm parques industriais desenvolvidos, boa capacidade científico-tecnológica, porém



com perfil dual em suas sociedades (problemas vinculados à má distribuição de renda e parcelas de população economicamente excluídas). Além disso, representam três democracias multi-étnicas, com identidades em construção.

O IBAS corresponde ao conceito brasileiro de alianças pragmáticas de geometria variável, mas, especialmente, o experimento mais arrojado de cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento e a construção de um sistema internacional de contornos multipolares e multilaterais. Seus três eixos de atuação são a Concertação Política (atuação comum no G-20, G-5, reforma do CS da ONU e ações pela paz e contra a fome); a Cooperação Sul-Sul (grupos de trabalho na área de logística, educação, ciência & tecnologia, saúde, etc.); e a Cooperação com terceiros países (Fundo IBAS no combate à fome e à pobreza, e ajuda a países menos desenvolvidos).

Iniciativa lançada no contexto da guerra do Iraque e em reforço do “Eixo da Paz” (Alemanha, França e Rússia), o IBAS tem servido de estímulo a diversas iniciativas dos países em desenvolvimento. Antigas agendas têm sido resgatadas num formato pragmático e eficaz, num mundo em acelerada transformação rumo à multipolaridade. Impulsionado pelas necessidades e potencialidades do desenvolvimento e inserção internacional de três grandes países, o Fórum representa uma inovação na vida internacional, que não pode ser mais ignorada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CHHABRA, H. K. (1986), “Foreign Policy of India”, in *Relations of Nations. Foreign Relations of Major Countries*, vol. 3, pp. 66-99. Delhi: Surjeet Publications.

COHEN, Stephen. *Índia, emerging power*. New Delhi: Oxford University Press, 2001.

PILLAI, K. Raman (Ed). Indian foreign policy in the 1990s. London: Sangam Books, 1997.

RAGHAVAN, G. N. S. (1984), A Índia. Conhecer Melhor. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

SAARC Secretariat Katmandu. (2004), Saarc – A Profile. Katmandu: Information and Publications Division.

SINGH, Anita Inder. The United States, South Asia and the global anti-terrorist coalition. New Delhi: India Research Press, 2006.

SISODIA, N. S. & BHASKAR, C. Uday (Eds). Emerging India. Security and Foreign Policy perspectives. New Delhi: Institute for Defense Studies and Analyses, 2005.

SISODIA, N. S. & DUTTA, Sujit (Eds). India and the world. New Delhi: Institute for Defense Studies and Analyses, 2005.

TOKATLIAN, Juan (Comp.). Índia, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2007.

VIEIRA, Maíra Baladão. As relações Brasil-Índia (1990-2006). Porto Alegre: Ed. Da UFRGS, 2008.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Relações Internacionais e Política Externa do Brasil. Porto Alegre: Ed. Da Universidade/UFRGS, 1998.

ARAÚJO Jr., e outros. Brasil: o desafio da abertura econômica. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1992.



COSTA, Darc. *Estratégia nacional. A cooperação sul-americana como caminho para a inserção internacional do Brasil*. Porto Alegre: L&PM Editores, 2004.

DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima, e ARAÚJO, Ernesto Fraga. *Mercosul Hoje*. São Paulo: Alfa - Ômega, 1996.

FONSECA Jr., Gélson, e CASTRO, Sérgio Nabuco de (Organizadores). *Temas de Política Externa Brasileira II*. São Paulo: Paz e Terra, 1994. 2 volumes.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. (Org.). *ALCA e Mercosul. Riscos e oportunidades para o Brasil*. Brasília: IPRI-FUNAG/MRE, 1999.

LAFER, Celso. *Mudam-se os tempos. Diplomacia brasileira 2001-2002*. Brasília: IPRI-FUNAG/MRE, 2002. (2 vols)

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira. Palavras, contexto e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999.

PANNUNZIO, Antonio, e outros. *O Brasil no cenário internacional*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

RABELO, Aldo, e FERNANDES, Luis (Orgs). *Política externa brasileira para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

_____. *Política de Defesa para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

RICUPERO, Rubens. *Visões do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995.

SENNES, Ricardo. As mudanças da política externa brasileira nos anos 80. Uma potência média recém industrializada. Porto Alegre: Ed. Da Universidade/UFRGS/ NERINT, 2003.

SILVA, Luiz Inácio Lula da, AMORIN, Celso, e GUIMARÃES, Samuel Pineiro. A política externa do Brasil. Brasília: IPRI-FUNAG/ MRE, 2003.

VIZENTINI, Paulo. Relações Internacionais do Brasil, de Vargas a Lula (1951-2008). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008.

BRODERICK, Jim. US and South Africa: uncertain partners in a uncertain world. South Africa Yearbook of International Affairs, Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1997.

BURGER, Delien. (Ed.) South Africa Yearbook 1998. Cape Town: GCIS, 1998.

BUTLER, Anthony. Contemporary South Africa. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

BUTTS, Kent H.; THOMAS, Paul R. The Geopolitics of Southern Africa: South Africa as a Regional Superpower. Boulder: Westview Press, 1986.

CARLSNAES, Walter; MULLER, Marie. Change and South African External Relations. Johannesburg: Thomson, 1997.

DAVIES, Robert. Promoting regional integration in Southern Africa: an analysis of prospects and problems from a Southern African perspective. African Security Review, [S.l.], ano 5, n. 5, 1996.

DÖPCKE, Wolfgang. Uma nova política exterior depois do Apartheid? – Reflexões sobre as relações regionais da África do Sul. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, n. 41, 1998.



GELDENHUYS, Deon. *The diplomacy of isolation: South Africa foreign policy making*. Braamfontein: Macmillan, 1984.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). *África do Sul: visões brasileiras*. Brasília: CAPES/ IPRI/FUNAG, 2000.

_____. *Brasil e África do Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização*. Brasília: CNPq/ IPRI/FUNAG, 1996.

HENTZ, James J. *South Africa and the logic of regional cooperation*. Bloomington and Indianapolis: Indianapolis University Press, 2005.

KORNEGAY, Francis; DADA, Jabulani (orgs.). *A África do Sul e o IBAS: desafios da segurança humana*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/ FUNAG/MRE, 2007. (Coleção Sul-Africana/CESUL)

LANDSBERG, Chris; LE PERE, Garth; NIEUWKERK, Anthoni Van. (Ed.). *Mission imperfect: redirecting South Africa's foreign policy*. Johannesburg: Foundation for Global Dialogue/Centre for Policy Studies, 1995.

MILLS, Greg. (Ed.). *From pariah to participant: South Africa's evolving foreign relations (1990-1994)*, Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1994.

PENA Filho, Pio. *O Brasil e a África do Sul*. Brasília: Funag/ CESUL, 2008.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *África do Sul e Brasil: dois caminhos para o pós-Guerra Fria*. Porto Alegre: Pós-Graduação em História/ UFRGS, 2007. (Tese de Doutorado)

SIMON, David (Ed.). *South Africa in Southern Africa: reconfiguring the region*. Oxford: James Currey/Athens: Ohio University Press/ Cape Town: David Philip, 1998.

SOLOMON, Hussein (Ed.). *Fairy Godmother, Hegemon or Partner?* Monograph Series. Midrand: Institute for Security Studies, 1997. v. 13.

VILLARES, Fábio (Org.). *Índia, Brasil e África do Sul: perspectivas e alianças*. São Paulo: UNESP/IEEI, 2006.

WHETHAM, H.; CURRIE, J. *The economics of African Countries*. Cambridge: University Press, 1969.

VISENTINI, Paulo F; RIBEIRO, Luiz Dario T.; PEREIRA, Analúcia D. *Breve História da África*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2007.





IBSA IN THE CONTEXT OF INDIAN FOREIGN POLICY

MRIDULA MUKHERJEE







IBSA IN THE CONTEXT OF INDIAN FOREIGN POLICY

MRIDULA MUKHERJEE*

The IBSA Dialogue Forum was first launched in June 2003 by the foreign ministers of the three countries, India, Brazil and South Africa, in Brasilia after an informal exchange of views at a G8 meeting earlier in the year at Evian. In September 2003, the leaders of the three countries met at the UN and formed the G3. The Prime Minister of India, Dr. Manmohan Singh, the President of Brazil, Luiz Inacio Lula da Silva, and the President of South Africa, Thabo Mbeki, met in Brasilia on 13 September 2006, for the historic 1st Summit Meeting of the India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA). They expressed their deep appreciation with the consolidation of the IBSA Dialogue Forum. The three leaders reaffirmed their commitment to the promotion of peace, security and sustainable economic and social development in the world and in their respective regions.

The IBSA initiative is in keeping with the long-term foreign policy goals of India. The goals set for IBSA are in many respects reminiscent of the original ideals of the Non-aligned movement initiated by Jawaharlal Nehru. If a major rationale for the formation of NAM was the questioning of the inevitability of a bi-polar world order, then a major objective of IBSA is to promote a multi-polar world. Indira Gandhi had taken the initiative for a six-nation five-continent combination just before her death, and IBSA is in line with that strain of thought. Rajiv Gandhi furthered the strong ties with South Africa and that has contributed to the emergence of

* Director, Nehru Memorial Museum and Library, New Delhi, and Professor of History, JNU, New Delhi.



MRIDULA MUKHERJEE

IBSA. It is important to understand why IBSA can and must succeed, why it is not just a flash in the pan, but an idea whose time has come. In the first part of this paper, therefore, I give an overview of Indian foreign policy since Independence in 1947.

I - INDIAN FOREIGN POLICY: AN OVERVIEW

Indian's foreign policy since independence has been marked by a great deal of consistency or continuity. Despite revolutionary changes in the international situation, the broad parameters, which were evolved during the course of the freedom struggle and in the years immediately after independence, have retained their validity to a considerable extent.

Jawaharlal Nehru evolved the basic principle that India must have an independent foreign policy. But this was no mere whim on his part. India's long history, as well as her recent experience, propelled her in that direction. An ancient civilization with many glorious achievements of which she was acutely conscious could not but aspire to the right to speak in her own voice. Her recent, hard-won freedom from the colonial yoke would also be meaningless unless it found expression in the international arena. Her sub-continental size, too, ruled out any assumption of client status. Thus, an independent voice was not merely a choice, it was an imperative. It was Nehru's contribution that he gave it a conceptual and organizational shape in the form of the idea of non-alignment and the non-aligned movement respectively. The non-aligned movement emerged as a response to the immediate context of the division of the world into two hostile blocs after World War II, one led by the USA and the other western powers and the other by the Soviet Union. But it went far beyond just neutrality or staying out of military blocs. It came to symbolize the struggle of India and other newly independent nations to retain and strengthen their independence from colonialism

and imperialism. India being the first to become independent, rightly gave the lead to other ex-colonies in this respect. Besides, singly and severally, India and the other newly independent nations lacked the strength to have much influence in international affairs, but collectively their voice counted for a great deal. In the U.N., for example, whose membership had swollen with the newly independent countries joining, the one country one vote system enabled the non-aligned bloc, often helped by the Soviet bloc, to prevent the Western bloc from completely dominating the scene. Non-alignment thus advanced the process of democratization of international relations.

Thus, a basic objective of Indian foreign policy that of extending support to colonial and ex-colonial countries in their struggle against colonialism was well served by the policy of non-alignment. Another basic objective that of promoting peace in the world was also facilitated by non-alignment. Nehru's passionate opposition to war and the threat of nuclear conflict, which loomed large after Hiroshima, is well known. His concern was again not just his own, but as a spokesman of the experience of the Indian freedom struggle that had chosen to fight the British with non-violent methods as well as of that great moral man, Gandhi who had led India on that path and had hoped to show the light to the rest of the world as well. As Nehru recalled later, the bombing of Hiroshima and Nagasaki had made Gandhi even more convinced of his faith in non-violence and he had resolved to make it his mission to fight and outlaw the atom bomb. Gandhiji's martyrdom bequeathed this task to Nehru, and, as Einstein said to Nehru: "it was Gandhi's mission and you are going to make it India's mission." Thus, inspired by Gandhi, and supported by great intellectuals like Einstein and Bertrand Russell, Nehru made it India's role to place the goal of peace, nuclear and general disarmament before the world. It is worth nothing that at the time that Nehru was pointing out the dangers of world extinction through nuclear conflict, Chairman Mao, in a conversation



with Nehru, was of the view that a future nuclear war was another stage in the inevitable march towards socialism. He constantly emphasized that peaceful co-existence of countries with different ideologies, differing systems, etc., was a necessity and to this end outlined the five principles of peaceful co-existence, or Panch Sheel, for conducting relations among countries.

The visionary nature of Nehru's understanding of international relations is shown by the fact that the rest of the world has slowly come to adopt much of what was dismissed as naive and impractical when first articulated. Nuclear disarmament has become an accepted and much-desired goal all over the world. Both the U.S. and the ex-Soviet Union had agreed that a nuclear war could not be won and therefore must not be fought.

In February 1972, the Americans and the Chinese signed the Shanghai Communiqué, which declared their mutual relations to be based on the Five Principles of Peaceful Co-existence. It is no small consolation to India that the Chinese were forced to adopt the very same principles, expounded by the very same man, that they had betrayed so heartlessly in 1962 when they attacked India. These principles were first embodied at Nehru's instance in the Agreement on Tibet between India and China in 1954. In further vindication of Nehru, and Gandhi, the Soviet leader Gorbachev signed with the Indian Prime Minister Rajiv Gandhi the New Delhi Declaration of November 1986 laying down the principle of non-violence in international relations, and in community life within nations. It is very increasingly realized that even conventional wars at the modern level of technology were too destructive and can only produce Chernobyls and Bhopals. Besides, they have singularly failed either to change borders very much (as in Iraq-Iran war) or to keep populations under occupation (as in Vietnam, Afghanistan, West Bank, etc.) Hence the only practical ideal is that of a nuclear weapon free and non-violent world.

Nehru internationalist and humanitarian world-view did not lead to any sacrifice of Indian interests or neglect of her defence needs, as is sometimes alleged. Nor was Nehru a pacifist who refused to use force to defend Indian interests when necessary. In 1947-48, he ordered the use of force in Kashmir (with Gandhiji's approval), Junagarh and Hyderabad and in 1961 in Goa. Further, most scholars are now agreed that India's defeat at China's hands in 1962 was not the result of Nehru's naive faith in Chinese friendship and his neglect of India's defence preparedness. On the contrary, between 1949-50 and 1962, the strength of the Indian Armed Forces doubled from 280,000 to 550,000 and that of the Indian Air Force from seven combat squadrons in 1947 to 19 by 1962. Nehru was well aware and had been warning of the possibilities of border clashes with the Chinese since 1959. But neither the political nor the military leadership anticipated the precise nature of the Chinese attack, and were therefore taken by surprise. It was a failure of logistics, of intelligence, of co-ordination of different wings such as the Army with the Air Force, etc. It was even a failure of nerve - on the part of the military commanders who withdraw without a fight and even on the part of Nehru who asked the US for an air cover without consulting his own Air Force. The Chinese, on their part, withdrew as quickly as they came, having achieved their objective of humiliating India by a quick but limited thrust deep into Indian Territory. Again, the Indian side had failed to anticipate the Chinese withdrawal and had now begun planning to face a full-scale war in the plains of Assam.

The debacle of the Indo-China War in no way questions the correctness of Nehru's basic thrust in foreign policy. For example, non-alignment ensured that even in the Indo-China war, the US and the Soviet blocs were not ranged on opposite sides and India succeeded in getting greater or lesser sympathy from both. This was an unusual occurrence in the days of the cold War. Secondly, Nehru had been right in pursuing a policy of friendship with China, even if



MRIDULA MUKHERJEE

it ended the way it did. Especially given the hostile relationship with Pakistan (which surfaced soon after independence with the conflict over Kashmir and which grew into a serious threat was exacerbated by the U.S. decision in 1954 to give military help to Pakistan) it was in India's interest to try its best to avoid having another hostile neighbor and thus be caught in a pincer movement. India's espousal of China's right to have a seat in the U.N. was not given up by Nehru even after the Indo-China War since he rightly believed that the Western powers isolation of China only pushed her into becoming more irresponsible. Besides, as Nehru was most fond of pointing out, defence was not just a matter of weapons, it was also a function of economic development, of self-reliance, and otherwise defence was only skin-deep. A newly independent poor country like India could have ill-afforded to divert her scarce resources into building up a massive military machine. On the contrary, by building up India's economic strength, Nehru enabled his successors to win impressive military victories.

The political foresight and pragmatism that informed Nehru's practice of non-alignment is testified to by the quick course correction that has had to be undertaken every time attempts have been made to move away from it.

THE INDIRA GANDHI YEARS

When Mrs. Indira Gandhi became Prime Minister in 1966 she felt that relations with the U.S. and the West could be and needed to be dramatically improved. This was because on the one hand U.S. had a better idea of Chinese militancy and had promised help if China attacked again, and, on the other, the grave food shortages caused by the drought and the critical economic situation caused by the cumulative effect of the two wars in 1962 and 1965 necessitated U.S. help. It was in pursuance of this line that Mrs. Gandhi agreed

to devalue the rupee on U.S. advice though it is another matter that it might have been in India's interest to do so. She also visited the U.S. in the hope of receiving economic assistance and expedited food shipments and of evolving a new relationship. She came back sadder and wiser, and found that President Lyndon Johnson, despite public posturing to the contrary, deliberately delayed responding to urgent India requests for food and other economic help. Indira Gandhi later said that one reason for this was to pressurize India to stop criticism of U.S. bombing of Vietnam. Indira Gandhi was however, quick to learn her lesson. She set India firmly on the path of agricultural independence via implementation of the Green Revolution strategy and set about strengthening the non-alignment movement and Indian autonomy in international affairs - the latter being intimately tied to the former. She also gradually strengthened ties with the Soviet Union, persuading it through a vigorous diplomatic effort in 1966-67 to resile from a position of treating India and Pakistan on the basis of parity and giving military assistance to Pakistan.

The Janata government when it came to power in 1977 talked loudly about practising genuine non-alignment, but found soon that the earlier article had been genuine enough, and essentially fell back on following the Nehruvian policies. They entered into negotiations for huge arms deals with the Soviet Union which were concluded by Mrs. Gandhi on her return to power in 1980. They also had to renege on their promise of cutting down defence expenditure.

THE RAJIV GANDHI YEARS

Rajiv pursued foreign affairs with the energy of an activist, traveling extensively to countries big and small, and participating in a wide range of international fora. He put his own personal stamp on



foreign policy, even while pursuing the well-laid out path of his grandfather and mother. This he did by zealously advocating the causes of nuclear disarmament and the fight against apartheid in South Africa and Namibian independence. A little while before her death, Indira had formed the Six Nation Five Continent Initiative, bringing together heads of government of Argentina, Greece, Mexico, Sweden, Tanzania and India, to put international pressure on superpowers to reduce weapons and eliminate nuclear weapons. Within a month of winning the elections, Rajiv held the first summit of the six leaders. It is important to remember that this was before Gorbachev's assumption of power and before disarmament was on the agenda of superpower relations. Rajiv met Gorbachev after he took over the reigns in the USSR, and found in him a believer in disarmament. In fact, Rajiv began to hail Gorbachev as a force for peace much before the US woke up to the new leader's new ideas. In November 1986, on the occasion of Gorbachev's visit, he and Rajiv gave a call for a non-violent world, and the Delhi Declaration, as the programme came to be called, set forth a plan for disarmament. The Six Nation Initiative too matured into an Action Plan for Nuclear Disarmament, which Rajiv then presented to the UN General Assembly's third special session on disarmament in June 1988. This plan called for the elimination of all nuclear weapons by 2010.

Also close to Rajiv's heart was the struggle against apartheid in South Africa. In keeping with tradition ³/₄ Gandhiji was the first to take up the issue in South Africa in 1893, and Nehru the first to raise it in the UN in the late 1940s, and India the first country to apply sanctions by breaking off trade and diplomatic links ³/₄ Rajiv took up the cause with fervour, even succeeding in getting the majority in the Commonwealth in favour of sanctions (but failing to move an obdurate Mrs. Thatcher).

More successful was the setting up of the Africa (Action for Resisting Invasion, Colonialism and Apartheid) Fund at the Non-aligned Summit at Harare in 1986. By the Belgrade Non-aligned summit meeting three years later, he was able to show a collection of half a billion dollars given by developing and developed countries to help the frontline African states overcome the losses they suffered because of sanctions against South Africa.

Namibian independence was a closely associated cause, Namibia being held as a colony by South Africa. Rajiv extended diplomatic recognition to SWAPO, the organization fighting for Namibian independence, and visited the frontline states of Zambia, Zimbabwe, Angola and Tanzania in May 1986, besides adding his voice to the cause at all international gatherings. Namibia got her independence in 1990, by which time Rajiv was no longer Prime Minister, but he attended the celebrations, where he met Nelson Mandela, and thus was able to witness the success of two favourite causes.

Relations with the superpowers improved during Rajiv's tenure, but did not undergo any major change. Contrary to speculation based on the young PM's preference for open-market policies and technocratic bias, Rajiv did not tilt towards the US. His visit to the US in 1985 was a successful one, and he got along well with Reagan, even persuading him to let India have the supercomputer she had been wanting for processing her weather data. But with the US committed to supporting Pakistan to promote the Mujahideen against the USSR in Afghanistan, there was little chance of any radical shifts. With Gorbachev, however, a very close relationship developed, and the two leaders met a total of eight times in five years.

Rajiv's visit to China in 1988, the first by an Indian Prime Minister since Nehru's maiden visit in 1954, was remarkable in that it happened in the first place. It was also made memorable



MRIDULA MUKHERJEE

by TV images of Deng holding on to Rajiv's hand for what seemed like eternity, and by referring to mistakes made by people of his generation, which the new generation represented, by Rajiv Gandhi should not repeat. The importance was also because there had been a sudden dip in relations in 1986 due to incidents at the border. The visit was followed by efforts to solve long-standing problems on a regular basis, improvement of trade and extension of consular contacts. India even refrained from condemning the Tiananmen Square massacre of June 4th 1989, clear proof that recent improvements in relations were sought not to be jeopardized.

India played a major role in negotiating the Vietnamese withdrawal from Kampuchea (Cambodia). Reminiscent of Nehru's days when India was called upon to play the role of the honest broker in Southeast Asia, Korea, Congo, etc., In January 1987, Vietnam let it be known to India that it wanted to withdraw from Cambodia which it had occupied a few years ago and would like India to work out the modalities in consultation with other countries. Natwar Singh, the Minister of State for External Affairs did a lot of shuttle diplomacy in Southeast Asia, met the deposed Cambodian ruler Prince Sihanouk a number of times in Paris, arranged meetings between Sihanouk and Heng Samarian. As a settlement approached, USA and China got into the act and tried to sideline India. A 21-nation meeting was held in Paris, to which India was invited, and the settlement resulted in a Vietnamese withdrawal, elections under UN auspices, and a coalition government of Sihanouk and Heng Samarian took power.

Rajiv Gandhi gave a new life to the Non-aligned Movement (NAM) by giving it a purpose: nuclear disarmament. He also tried to promote the idea of a G-15, a more compact version of G-77, which approximated more closely to the G-7. He placed India quite prominently on the world map, making her presence felt in a variety of fora on a variety of issues.

A major function of Indian foreign policy was to promote and protect Indian economic interests and facilitate her —of the path of economic development that she chose for herself. From the early 1950s to the 1980s, the path that Indian economic planning charted was that of self-reliant, import-substitution based industrialization based on a mixed economy with room for both private and public sector. Non-alignment, by not trying up India to any one bloc, enabled her to develop economic ties with countries on both sides of the divide as and when she needed. She needed and got capital, technology, machines and food from the Western countries. She also relied, especially after 1954, on the Soviet Union for building up her public sector industries - something, which the U.S. was reluctant to do.

For military equipment, India spread her net far and wide across the ideological divide. The variety of sources from which defence equipment was acquired shows that India succeeded in maintaining sufficiently friendly relations with a large number of countries. Besides, by refusing to let the Iron Curtain act as a Chinese wall, she spread the word that she was a potential market or future economic rather for all countries of her choosing. This enabled her to maintain friendly ties with a wide variety of countries. Spreading her net wide also ensured that excessive dependence on any one country was avoided and better bargains could be got since potential partners knew that rivals existed. In this way, many of the inherent weaknesses of a newly independent, under developed and poor country were reduced.

India also maintained an active profile in multi-lateral bodies and sought continuously to use her presence in these to her advantage. Soon after independence Nehru decided to stay within the Commonwealth despite strong public opinion to the contrary because he felt that once India was independent and there was no question of Britain bossing over her, India could benefit from her presence



MRIDULA MUKHERJEE

in a multi-national body. India has played an active role in the U.N. peacekeeping forces in various parts of the world, often at heavy cost to Indian lives. On the same lines, she maintained an active membership of various UN bodies as well as of the IMF and the World Bank. It is no small credit to her economic diplomacy that she has been the biggest recipient of concessional funding in absolute terms (not per capita) from multi-lateral agencies.

Indian foreign policy sometimes reconciled apparently irreconcilable goals. For example, the Soviet Union and India initiated in 1963 and signed in August 1964, August 1965 and November 1965 major arms deals by which the Soviet Union became the largest arms supplier to Indian and Indo-Soviet relations entered a qualitatively new phase. At the same time, India decided to adopt the Green Revolution strategy for agricultural development, which had American blessings and Ford Foundation involvement. The arms deals with the Soviet Union and the Green Revolution which led to India becoming self-sufficient in food in a few years time increased India's capacity to stand on her own feet and take a more independent stand in world affairs. Similarly, both the U.S. and the Soviet Union at different times agreed to be paid in rupees, thus saving precious hard currency.

II - IBSA AND THE NEW CHALLENGES IN INDIAN FOREIGN POLICY

In recent years, Indian foreign policy has faced a big challenge with the demise of the Soviet Union, the end of the Cold War, and the shift to the economic strategy of liberalization or globalization. The two events coincided in the case of India in the year 1991, and the consequences of both were not dissimilar. India had to re-order her relationship with the U.S. and the Western world. She needed the capital, the technology and the markets for export and there was,

in any case, no Soviet Union to fall back upon. Her success is also critically dependent on how quickly and well she can use the new strategy to achieve rapid economic development, because ultimately, in today's world, it is those with the largest economic clout who carry the greatest political weight in international affairs.

While it is true that the good old days of Indo-Soviet friendship are gone, there still exists a tremendous reservoir of goodwill and loyalties in the countries of the erstwhile Soviet Union.

Russia may be going through a period of crisis, but she is a great power with a strong sense of her own position and is bound to make a comeback in the not too far future. It is in India's interest to maintain good relations with her and this she has been doing. Other countries of Central Asia who have broken out of the Soviet Union also have tremendous potential as friends and allies. They are rich in natural resources, are strategically placed and are already being counted by the U.S. and other Western powers. Fortunately, they too have old links with India dating back to the Soviet era and the Indian government has been actively building those links.

India's stock in the Middle East had been high since she had always supported the Arab struggle for Palestine and not had any diplomatic relations with Israel. In recent years, while maintaining support for the PLO, India has also opened up ties with Israel. She has also succeeded in maintaining friendly ties with Iran and has refused to fall in line with US policies of total ostracism of Iraq and Iran. As a result, Pakistan's efforts to use the Organisation of Islamic Unity (or States) against India have not been very successful. By refusing to join in the hysteria against Iraq let loose during the Gulf War by the US, India also retained her goodwill, built over many years of economic partnership, with Iraq.

Indian diplomacy also has to tread some new paths. Most of the world today is getting organized into new trade or economic blocs, ASEAN, EEC, NAFTA, etc. India has shown insufficient



interest and awareness of this trend. She made little effort to become part of ASEAN at the right time and has only lately become a dialogue partner. SAARC is yet to emerge as a serious economic bloc, though efforts in that direction is being made. The recent move to bring together countries of the Indian Ocean, in which India has played an active part, is a welcome one, especially as it includes South Africa, an old friend with great potential as an economic partner.

India had to learn to look eastwards as well. To Japan, which is the largest donor in the world with the biggest surpluses of investible capital and with whom we have no history of colonial domination or border wars or economic arms twisting and whose long-term strategic interests in keeping China in check dovetail with ours.

We also needed to develop closer economic and political ties with other countries of Southeast Asia with whom we have had historically good relations— with Indonesia whom we supported in her struggle against Dutch colonialism, with Vietnam, whom we supported in her struggle against French and American colonialism, with Thailand, Cambodia and Malaysia with whom we have old cultural ties, with Singapore which is the powerhouse of Southeast Asia and has shown how modern technology enables a tiny city state to become an economic super-power.

This is also necessary if India is to contribute to the making of a multi-polar world and the democratization of international relations, all of which is in her enlightened self-interest. The sure way of preventing the crystallization of a unipolar world is by gently encouraging countries that have achieved economic strength to assert themselves in international affairs. Japan and at least some of the East Asian tigers that have too long been in the habit of silently endorsing U.S. hegemony may well begin to want to express their own view of the world. All breaches in unipolarity and in favour of plurality are in India's

and the world's interest and must be encouraged, as was done so successfully via the Non-aligned movement in the day of the Cold War in the 1950s. In this respect the strong support received for continuation of NAM at its 10th annual summit in Jakarta from member states despite the many problems it was facing was very encouraging. Prime Minister Mahathir of Malaysia, who has emerged as a strong independent voice in world affairs expressed himself very firmly in favour, as did Suharto of Indonesia who was in the chair. The Summit demanded democratization of the UN, more open multi-lateral trading system, greater financial flows to developing countries, etc.

On the flip side is the increasing tendency of the USA to interfere in the name of self-determination, with Kosovo being the recent example. Countries like India and China and even with Russia with large ethnically diverse populations are vulnerable to attention of this nature. No wonder that they protested against US and NATO role in Kosovo. The technologization of war has also made such interference possible as it has reduced the human costs to the aggressors to negligible proportions. Both the Gulf War and Kosovo demonstrated this to the hilt.

India has to suit her foreign policy to this new situation. Keeping intact its goal of retaining independence of action in international affairs, and seeking to find a respectable place for itself in the comity of nations, India must constantly evaluate the changing nature of international alignments and find the means to secure its objectives. The world order is in flux, and likely to remain so for some time, and in this fluid situation a creative foreign policy must evolve. The IBSA Dialogue Forum is precisely an example of this kind of creative foreign policy.

The first common objective that binds the countries that make IBSA is that they have a strong interest in the democratization of the world system and the UN in particular.



This has already resulted in concerted action on the issue of the reform of the Security Council. They have demanded “the expansion of the Security Council in both its permanent and non-permanent categories, so as to reflect contemporary realities and make it more democratic, legitimate, representative and responsive.” To this end they have agreed “to continue to jointly pursue a decision on Security Council expansion on an urgent basis”. (Brasilia Declaration) In the second summit as well in South Africa in October 2007, “a comprehensive reform of the UN”.

The strategy followed by IBSA members has been described as soft-balancing, in which there is no direct challenge to the military hegemony of the the superpower, that is, the US, but a use of institutional strategies such as formations of alliances, groupings, etc., to constrain the power of the hegemon. Part of this is to build economic relationships between themselves with the aim of shifting economic power in the long run. This is to de done by “loosening the bonds” with the US and other developed countries and building stronger ties among themselves. Challenging unilateral policies of the hegemon by these so –called middle powers (as opposed to Big Powers) encourages smaller and weaker countries to refuse to support , for example, US military interventions in the UN. In 2003, the three countries, along with others, opposed intervention in Iraq in the UN, and thus prevented many countries from sending troops to join the war in Iraq, despite US pressure.

Interestingly, the US has no military bases in any of the three countries that make up IBSA. This commonality of perspective is very significant for this lack of close ties with and lack of dependence on the US in a crucial area enables the countries of IBSA to take a firm stand on other issues such as the WTO negotiations. The failure of the Cancun round of WTO had much to do with this kind of alliance building. The resistance that has been put up by IBSA members in the Doha round on the issue of

agricultural subsidies is now legendary. In fact the Brasilia Summit Declaration went so far as to say that the failure to resume and conclude the WTO's Doha Development Agenda negotiations which have been suspended will 'deprive developing countries of fair and equitable conditions for fully realizing their Right to Development.' They demanded that 'distortions affecting agricultural trade and production should be expeditiously eliminated and agriculture should be fully incorporated into the rules of the multilateral trading system.' The same stance was maintained in the Second Summit with the added note of urgency as it seemed the Doha round was reaching a critical stage.

The IBSA countries are of the view that the existing financial architecture has not served the interests of the poor in the developing nations. Inequalities have increased, and poverty and high income disparities are a negative feature of the current globalization process. Hence the initiative by President Lula at the Evian summit of G8 to start the Global Fund against Hunger and Poverty. President Mbeiki at the NAM Conference in Havana in 2006, held immediately after the Brasilia Summit, also talked of the need for South-South organizations to fight poverty, underdevelopment, unfair trade, exclusion and marginalization.

In this context, mention may be made of the IBSA Facility Fund for promoting projects in least developing countries. This unique initiative of South-South cooperation, which has already made some impact in Guinea-Bissau and Haiti, needs to be strengthened with a far greater financial commitment from the IBSA member countries.

The move to prepare an Integrated Social Development Strategy is most welcome. There are so many experiences, successes and failures, in these areas that we can exchange our views about. For example, India's experience of land reform can be profitably compared with South Africa's and Brazil's. South Africa's unique



MRIDULA MUKHERJEE

experiment with the Truth and Reconciliation Commission has lessons for us all. Brazil's recent initiatives for fighting Hunger and poverty need much wider appreciation and discussion. In India, we have recently implemented a unique Rural Employment Guarantee Scheme which gives every rural family the right to employment for 100 days in the year. We have also passed a radical Right to Information legislation which allows citizens to seek information from government functionaries on almost all issues. India has a very vibrant public debate on issues of environmental protection and now on climate change. We have also innovated in the very difficult area of providing access to education to the poor and abolishing child labour.

The common experience of colonialism, racism, underdevelopment, poverty, inequality, cultural, ethnic and social diversity provides many areas for fruitful co-operation. Since typically colonialism means that all information and knowledge is routed through the academies of the developed world, we need to first build up the direct links so that exchange can begin. Sharing of best practices, of success stories, of anti-poverty strategies, of experiences of social movements, of failures, and danger areas, of fault lines, is the first necessary condition for building networks. Academic and cultural exchanges need to be intensified at all levels of society and not only at government to government level. We need to create a public opinion about each other, so that people react to developments in the other countries. This can only happen with basic knowledge and exchange of information. The Second IBSA Summit has promoted this idea in a big way and placed a lot of emphasis on the signing of MOUs in the areas of culture, higher education, social issues, among others, and on provision of resources for the same. The setting up of a IBSA Women's Forum is an example of the kind of civil society forums that

could be encouraged. Writers, artists, students, youth—there are so many categories that need to get together and understand each other. It is this societal perspective that must inform the vision of IBSA, so that it grows from a leaders' forum into a true people's forum.





**IBSA: OVERVIEW AND
PERSPECTIVES
HISTORICAL ROOTS OF THE
COMMON CHALLENGES OF INDIA,
BRAZIL AND SOUTH AFRICA**

ADITYA MUKHERJEE







IBSA: OVERVIEW AND PERSPECTIVES

HISTORICAL ROOTS OF THE COMMON CHALLENGES OF INDIA, BRAZIL AND SOUTH AFRICA

ADITYA MUKHERJEE*

India, Brazil and South Africa share a great deal in their history, particularly in their modern history. Emerging out of that common experience they share a range of common challenges for their contemporary development.

The commonality of interests of these three countries does not emerge from any ideological predilections of their current leadership. The foundation for the India-Brazil-South Africa (IBSA) trilateral agreement was laid by India's Vajpayee, Brazil's Lula, and South Africa's Mbeki at the 2003 UN General Assembly Forum. All three leaders had very distinct ideological orientations from Right wing, Left and centre Left respectively, with their world views on a range of issues deferring significantly. Yet all three were propelled to join hands together to promote the common objective interests of these three nations which had evolved historically.

It may be useful to reiterate these common interests to carry forward this initiative, which is of great importance to all three countries, irrespective of changes in regime in any of these countries. Fortunately, so far regime changes that have occurred have not led to any substantial change in the common resolve to press on with this initiative further reiterating the objective commonality of interests.

The first commonality all three countries face is their shared colonial experience. There has been a rich debate on the impact of colonialism on the colony since Marx's journalistic pieces written for the New York daily Tribune in 1853. The early nationalists in India led by

* Dr. Aditya Mukherjee, Professor of Contemporary History. Director Jawaharlal Nehru Institute of Advanced Study, Jawaharlal Nehru University, mriduladitya@gmail.com



Dadabhai Naoroji were among the first in the world to make a comprehensive critique of colonialism and argue that the route to industrialization, political and economic modernization did not lie through colonialism but lay in its overthrow.

The critique of colonialism was sophisticated further in many dimensions by Lenin, Hobson, Rosa Luxemburg and others as the later stages of colonialism unfolded themselves and their impact could be studied. Major advances were made in analyzing the political economy of colonialism after the Second World War with the writings of Paul Baran and Balandier in the 1950s and later, in the late 1960s and 1970s by the Dependency theorists, neo-Marxist world system analysts and others, bringing in the recent experience of Latin America, Africa and India by people like Andre Gunder Frank, Samir Amin, Nicos Poulantzas, Immanuel Wallerstein, Ernesto Laclau, Hamza Alavi, A. K. Bagchi and Bipan Chandra, to name just a few.

Despite a nearly century long intellectual attempt to show the negative impact of colonialism the colonial argument has continued decades after formal colonialism ended. In recent years in fact there has been a major resurgence of the colonial argument¹ as can be seen in the works of Niall Ferguson and Tirthankar Roy.²

The basic critique of colonialism based on the experience of Latin America, Africa and India that holds and is generally accepted is that colonialism did not lead to capitalist modernization, neither did it create certain conditions in that direction, i.e., it was not as if it led to 'partial' or 'restricted' modernization or that it had some "residual"

1 I have outlined the debate on colonialism and critiqued the resurgence of the colonial argument in "The Return of the Colonial in Indian Economic History: The Last Phase of Colonialism in India", Presidential Address to the Indian History Congress, (Modern India), 28-30 December 2007, New Delhi, Reprinted in the Social Scientist, Vol.36, Nos. 3-4, March April 2008, Social Science Probing, Vol.20, No; 1, June 2008 and forthcoming in Studies in History, July-December, 2008.

2 See Niall Ferguson, Empire: How Britain Made the Modern World, Penguin, London, 2003 and Tirthankar Roy, The Economic History of India:1857-1947, Oxford University Press, New Delhi, 2000, Second edition, 2006. for an unabashed defence of colonialism.

benefits, despite the overall exploitative character, which could be of some advantage after independence.

Growth in one or the other sector of the economy or society could not be evaluated as 'partial' development (to be offset against the lack of such growth in another sector) if that sectoral growth was instrumental in creating the colonial structuring which led to overall stagnation and even decline. This was an understanding arrived at by Marx and Engels in their study of the Irish colonial situation as it was by the early nationalists in the case of India.³ The development of railways, foreign trade, telegraph, agrarian transformation, a colonial civil service, etc., occurred in a manner that they became critical instruments in converting the pre-capitalist and sometimes emerging capitalist societies⁴ into a stillborn colonial structure. The very instruments of the subversion of modern capitalist development in favour of colonial structuring cannot be treated as the 'residual' or 'partial' benefits of colonialism, a fallacy which unfortunately creeps into the thought of otherwise staunch liberal nationalists at the highest level and even some Marxists.

The colonial path and the capitalist path are not even like parallel paths which do not ever meet, they are actually divergent paths.⁵ The more a society moved on the colonial path the more the colonial distortions would be structured-in and the more difficult it would be to make the transition to independent capitalist or for that matter socialist

3 See Bipan Chandra, "Karl Marx, his Theories of Asian Societies and Colonial Rule", Mimeo, p.62, "British and Indian Ideas on Indian Economic Development, 1858-1905" in his *Nationalism and Colonialism...*, op.cit and "Colonial India: British versus Indian Views of Development", Review, A Journal of Fernand Braudel Center, Vol XIV, No.1, Winter 1991, p. 87.

4 Mohammad Ali's Egypt for example.

5 Those who argue that colonialism was leading to partial modernization or that it was transitional to modernization would have to accept that moving further on the colonial path would in fact bring the country closer to capitalist development, a position even the die hard imperialists would find difficult to argue. path would in fact bring the country closer to capitalist development, a position even the die hard imperialists would find difficult to argue.



development. The ‘built-in depressors’, to use an apt term attributed to Daniel Thorner, that colonialism created would get heavier and the task of independent development that much more challenging.

It was not only the task of un-structuring the colonial economic structure which was the challenge before the countries politically liberated from colonialism. The task of ‘de-colonizing’ the non-economic institutions spawned by colonialism like the colonial bureaucracy, judiciary, police, education system, etc., were to prove equally daunting.

If I may illustrate with the Indian example, 200 years of British colonialism destroyed the traditional Indian economy leading not to a modern capitalist economy but an, internally disarticulated colonial economy. At independence India inherited an extremely backward economy severely distorted by colonialism. As Angus Maddison’s monumental work⁶ shows, the Indian economy was the largest economy of the world for the entire thousand years of the first millennium contributing close to 30 per cent of the global GDP. Till as late as the beginning of the 18th century India was still the largest economy contributing 25 per cent of the world’s GDP, more than eight times that contributed by United Kingdom. Thereafter, under nearly two hundred years of colonial rule, India’s contribution to global GDP shrunk to a mere 4.2 per cent in 1950 making a mockery of the neo-colonial claims made in the Cambridge Economic History of India Vol. II and by economists like Morris D. Morris and Tirthankar Roy, that colonialism led to “positive economic growth”.⁷ It took India a few decades after independence before she could even begin to claw her way back into improving her share of the global pie, painstakingly un-structuring the colonial structure inherited.

⁶ Angus Maddison, *The World Economy: Vol. I A Millennial Perspective, Vol. II Historical Statistics*, OECD, 2006, Indian Edition, New Delhi, 2007, table 8b, p. 641.

⁷ See Dharma Kumar, ed., *Cambridge Economic History of India, Vol. II*, Cambridge, 1982, Morris D. Morris, “Towards a Reinterpretation of Nineteenth Century Indian Economic History,” *Journal of Economic History*, Vol. XXIII, No. 4, 1963. Tirthankar Roy, *The Economic History of India: 1857-1947*, op.cit.

At independence the Indian economy was overwhelmingly dominated by a low productivity agricultural sector. In the final decades of the two hundred year colonial rule per capita agricultural output was actually falling at the rate of 0.72 per cent per year between 1911 and 1941, with food grains output falling even more sharply at 1.14 per cent per year. India, the largest exporter of textiles in the pre colonial period, saw its traditional industry being destroyed under colonialism with a very slow growth of modern industry. Modern industry at independence contributed a mere 6-8 per cent of the national income employing only 2.3 per cent of the labour force. It is no surprise then that per capita income in India actually declined at an annual rate of -0.22 per cent between 1913-50. Poverty and low entitlements had made the Indian people susceptible to frequent famines with the Bengal famine of 1943 (four years before independence) claiming more than 3 million lives. The average life expectancy of an Indian at the end of colonial rule was just 30 years, the poor obviously died much younger.

Not only had the colonial Indian economy been brought to its knees but the country was partitioned along with independence and savage religious communal rioting led to one of the largest mass migration of refugees in history. The challenges before the newly independent country in 1947 were thus enormous by any standards.

India, Brazil and South Africa at their point of independence may have been at different levels of income but structurally their economies were still colonial and their people stood divided. They all required to painstakingly un-structure their colonial structure and move on the path of industrialization and modernization.

This brings me to the second major common feature of the three countries. Building early industrialization or undergoing the phase of what has been technically called “primitive accumulation”, in the post World War II world was very different from the ‘imitative’ capitalism that emerged in many countries of the world in the 19th and even early 20th century. The challenge before the countries now attempting ‘primitive



accumulation' or the building of the early stages of industrialization was that they were now expected to do so with democracy and civil liberties and that too while retaining their newly won political sovereignty and extending it to the economic sphere.

This is typically a contemporary history problem as distinct from a standard modern history one. In the pre-World War II situation, right from the 18th century onwards, the question of primitive accumulation being attempted with democracy and civil liberties did not arise. This was of course true for the socialist world as well. After all complete adult franchise was still a recent phenomenon in large parts of the world.

The initial phase of 'primitive accumulation', (i.e., raising of surplus for investment and releasing of labour for industry) which was critical for the industrial transformation of all the industrialised countries whether they be the advanced capitalist countries of the West, the socialist countries or the newly industrialised countries of East Asia, occurred in a framework of absence of full democratic rights. The paths, for example, of enclosure movements (Britain), forced collectivisation (Soviet Union), high land tax (Japan), slavery (USA), total suppression of trade union rights (East Asia and others), and colonial surplus extraction (several countries; what Britain, for example, received as unilateral transfers from colonies in India and West Indies was a stupendous 70 to 84 per cent of British capital formation out of domestic savings at the turn of the 18th century, 1801, when it was at the peak of its early industrialization) all meant that initial development was to occur on the backs of the working class, peasantry or the colonial people who naturally could not exercise their democratic rights.

These paths were not open to India, Brazil and South Africa once they decided to modernize with democracy and with support to national independence or sovereignty rather than colonialism. They had to tread a path as yet uncharted in history.

Equally important, they had to tread this path when the distance or the gap between the advanced countries and the new aspirants to development had widened enormously and was qualitatively different from the situation in the 19th century when 'imitative' capitalism was occurring on a large scale among countries which had not got colonized. The stranglehold over the international economy that the existing advanced economies had, made it extremely difficult for the new comer to get in on equal terms especially if it refused bargain for economic and/or political subservience. Hence, right from the beginning of the setting up of the new international economic order after World War II the tension between the already developed and the new aspirants began. It was feared and explicitly stated that there was the possibility of colonial domination being replaced by "multi lateral" exploitation of the advanced countries led by the USA.

At Bretton Woods (1944) in the context of the newly emerging International Monetary Fund (IMF) and the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) or what came to be known as the World Bank; at London (1946) and Geneva (1947) during the preparatory committee meetings of the International Conference on Trade and Employment to create an International Trade Organisation, the newly developing countries including India, Brazil, Cuba, Chile, etc., put up a spirited attempt to ensure that the international organizations did not become tools in the hands of the advanced countries to maintain their high levels of employment and access to global markets at the cost of the newly emerging countries.⁸ These countries, including their business representatives,⁹ insisted that in the name of removing unfair and

⁸ I have discussed this aspect at some length in Aditya Mukherjee, *Imperialism Nationalism and the Making of the Indian Capitalist Class: 1920-1947*, Sage, New Delhi, 2002, chs.5.3 and 9.7.

⁹ See for example reports on behalf of the Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry (FICCI) by its Secretary, D.G. Mulherkar on the London conference, November 1946 and the Geneva Draft, 20 October 1947.



restrictive business practices the advanced countries should not deny the newly developing countries the right to put restrictions on the international flows of goods, services and capital, in order to protect their nascent industries and other indigenous economic enterprises. The advanced countries ought not to deny them the same ladder that they all used to climb on to get to their current developed status. In fact they demanded special privileges and exemptions for the backward countries. They also questioned the advanced countries permitting subsidies (which they could easily afford) while denying tariffs to the underdeveloped countries for whom it was often the only way of protecting nascent enterprises.

The similarity with what continues to be among the most contentious issues today between the North and the South, the advanced countries and the newly emerging economies, is obvious, underlining the necessity for the latter to combine to bargain better and to cooperate among themselves in order to reduce the dependence on the advanced countries. The coming together of India, Brazil and South Africa is yet another major effort in that direction.

The attempt made by the three countries to develop independently of foreign domination has had considerable success. Both Brazil and India used the State sector to a great extent in the initial phase to diversify and restore a proper balance in their economies. Again to illustrate with the Indian example, the Nehruvian strategy of a public sector based thrust at independence, in tandem with the private sector, successfully altered some typically colonial structural aspects that India inherited. Modern industry at independence contributed a mere 6 to 8 per cent of the national product.¹⁰ Moreover, modern industry was yet dominated by consumer goods industry with a virtual total and completely debilitating dependence on the advanced countries for capital

10 R. W. Goldsmith, *The Financial Development of India: 1860-1977*, Yale University Press, 1983, p.68 and Bipan Chandra, *Colonial Legacy* in Bimal Jalan, ed., *Indian Economy: Problems and Prospects*, New Delhi, 1992, pp.8-9.

goods and technology. Contrast this with the period after independence. Industry during the first three plans under Nehru (1951-65) grew at 7.1 per cent per annum. More important “the three-fold increase in aggregate index of industrial production between 1951 and 1969 was the result of a 70 per cent increase in consumer good industries, a quadrupling of the intermediate goods production and a ten-fold increase in the output of capital goods.”¹¹

This pattern of industrial development led to a structural transformation of the colonial legacy. From a situation where to make any capital investment, virtually the entire equipment had to be imported (in 1950, India met nearly 90 per cent of its needs of even machine tools through imports) the share of imported equipment in the total fixed investment in the form of equipment in India had come down to 43 per cent in 1960 and a mere 9 per cent in 1974, whereas the value of the fixed investment in India increased by about two and a half times over this period (1960-74).¹² This was a major achievement, and it considerably increased India’s autonomy from the advanced countries in determining her own rate of capital accumulation or growth.

Brazil and South Africa have moved on a similar path. The issue that now arises is that having achieved this how were India and the other newly emerging economies of the world to deal with the change in the nature of world capitalism and the global economy seen especially since the 1960s, changes which engendered the process of massive Globalization which was reminiscent of other globalization processes

11 A. Vaidyanathan, “The Indian Economy Since Independence (1947-70), in Dharma Kumar, ed., *The Cambridge Economic History of India*, Vol. II, Delhi, 1983, p. 961, emphasis mine.

12 See Aditya Mukherjee, “Planned Development in India 1947-65: The Nehruvian Legacy” in Shigeru Akita, ed., *South Asia in the 20th Century International Relations*, Tokyo, 2000 also in Bipan Chandra, Mridula Mukherjee, Aditya Mukherjee, *India Since Independence*, Penguin., New Delhi, 2008, ch.25. These figures are from an extremely persuasive piece by Vijay Kelkar, “India and the World Economy: A Search for Self Reliance”, Paper read at Seminar on Jawaharlal Nehru and Planned Development, New Delhi, 1980.



though also very large in scale but significantly different in content that occurred in the 18th and 19th centuries.

Multi-national corporations, instead of just looking for markets or sources of raw material, now looked for cheaper production areas. Instead of creating enclaves in the backward countries, which had backward and forward linkages with the home country (this was the typical colonial pattern), they were now bringing in investments which had major multiplier effects on the local economy, including of technology transfer. It became common for multi-national companies to 'source' a large part of the components that went into the final product from all over the developing world and even shift entire production plants to the under-developed countries. Second, along with, and partially as a result of, the above process, there were massive capital transfers between countries, reminiscent of the capital transfers of the 19th century at the height of colonial expansion, but very different in character. The above two processes contributed to the third major international development, that of an unprecedented explosion of world trade. Between the 1950s and 1970s, world output of manufactures increased four times but world trade in manufactures increased ten times. The percentage of world produce that went for export doubled between 1965 and 1990. What is most significant is that while there was a massive increase in global industrial exports, the Third World was able to rapidly increase its share of total industrial exports, especially since the 1970s, from about 5 per cent in 1970 to double the figure in 1983.¹³

The East Asian Miracle, i.e., the rapid industrialisation of the East Asian countries, beginning in the 1960s, which gradually shifted the industrial base of the world from the West to the East, took advantage

¹³ See my chapters on the Indian economy since independence, particularly chs. 26-27 in Bipan Chandra, Mridula Mukherjee, Aditya Mukherjee, *India Since Independence*, Penguin., New Delhi, 2008 also see E. J. Hobsbawm, *Age of Extremes: The Short Twentieth Century*, Penguin, Harmondsworth, 1994, for a brilliant analysis of the changes in world capitalism since World War II.

precisely of these kinds of opportunities of capital and market availability. Japan's example of explosive post-World War II growth was being repeated by South Korea, Taiwan, Singapore, Hong Kong and, more recently, Thailand, Malaysia, China and Indonesia. The four Asian Tigers, South Korea, Hong Kong, Singapore and Taiwan increased their share in world export of manufactures from 1.5 per cent in 1965 to 7.9 per cent in 1990.

The above experience has persisted. As Daniel Flemes argues, "World trade has more than quadrupled, from US \$2.3 trillion in 1985 to over US \$ 10 trillion in 2005. Much of this increase is the consequence of liberalization and deregulation in developing countries. South-South trade share in world trade has nearly tripled from 4.1 per cent 11 per cent over the same period (WTO, 2006).¹⁴

It is this new global opportunity which led to more and more backward countries, including China in 1978 and India in 1991 to taking a re-look at their economic strategies hitherto based on relatively closed economies and export pessimism which were appropriate for the period when these strategies were launched but increasingly needed basic amendments.

This brings me the third common challenge faced by India, Brazil and South Africa. The impact of Globalization on economically backward countries has been considerably varied depending on the size and economic and political autonomy of the countries opening up to the Globalization process.

It is often argued that opening up backward economies to the Globalization process would amount to their selling out to the "Washington consensus" and following "neo-liberal" policies leading to indigenous industrial stagnation if not de-industrialisation and the swamping of indigenous industry, if not the economy as a whole, by

14 Daniel Flemes, *Emerging Middle Powers' Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA Dialogue Forum*, Working Paper, German Institute of Global and Area Studies, hamburg.de/workingpapers

international capital. The Indian experience and clearly the Brazilian and South African experience as well do not meet this prediction. Taking the Indian example, we find that in fact the Indian economy in the post 1991 period witnessed a major step up in the growth rate reaching between 8 to 9 per cent in the last few years. It also witnessed a declining dependence on foreign debt or aid. Indian industrial growth had also picked up and it was not the typical 'neo-colonial' import intensive consumer-goods based development but a diversified industrial development, including of capital goods industries. Foreign imports and foreign companies operating in India did not swamp the Indian market. Despite a much higher inflow of FDI, foreign interests did not appear to have acquired substantial, leave alone dominant, control over the Indian economy. Indian economy and industry may not have grown as fast as China's but it has been argued that that India's growth and exports had a much higher domestic content, domestic ownership and was sold more under domestic brands.¹⁵

The Nehruvian objectives of independent growth with equity were not abandoned with the economic reforms of 1991 but were pursued with altered tactics in a changed context. Nehru in the context of the 1990s would have been part of the consensus on reforms as Manmohan Singh in the context of the 1950s would have been part of the Nehruvian consensus.

In this context, it is very instructive to see how the former Left Dependency thinker F.H.Cordoso (who as President of Brazil guided the country through economic reform and participation in the globalisation process) made a major shift from his earlier position and pointed out how the nature of foreign capital has changed and can be used for indigenous development of under developed countries. He argued that globalisation is a fact that cannot be ignored, and thus the

¹⁵ See my chapter "Indian Economy in the new Millennium" in Bipan Chandra, Mridula Mukherjee, Aditya Mukherjee, *India Since Independence*, Penguin., New Delhi, 2008

issue was not whether to globalise but how to globalise so that a better bargain was achieved for the backward countries and a proper cushion was provided to the poor so that they were not made to bear the entire cost of the initial transition. A view which the supporters of reform from the Left in India as well as the more sagacious business leaders have generally accepted. Very significantly, Cordoso added that popular mobilisation and community work would be necessary to ensure that the poor were fully protected and felt that the tradition of popular resistance created by Mahatma Gandhi in this respect gave India a clear advantage over many other under developed countries.¹⁶

The common challenge that India , South Africa and Brazil face is how to move on the path of economic reforms, necessary structural adjustments and participation in the Globalisation process so that it leads to rapid economic development without compromising the objective of equity and poverty eradication.

This brings me to the last common challenges faced by India , Brazil and South Africa. Part of the cost of the common colonial past was that all three countries inherited deeply divided societies either on the basis of religion, race or colour. The Indian nation was born along with the partition of the country and the savage religious communal rioting that ensued led to one of the largest mass migration of refugees in history. Yet India was able to build a secular country, though with a continued and at the moment dangerously growing challenge of right wing, divisive, religion based, communal movements. Here again particularly India and South Africa have a long shared history of creating powerful anti-colonial movements which were inclusive and could combine people of diverse origin. Gandhi and Mandela symbolize that common experience. There is much to learn from each other in how to deal with divisions that have persisted even after the colonial regimes

16 F. H. Cordoso, "Social Consequences of Globalisation", Lecture at India International Centre, New Delhi, 27 January 1996.



*ADITYA MUKHERJEE**

which promoted these differences are gone. Innovative methods such as the one the South African people have evolved through the Truth and Reconciliation Commissions are important pointers to the way ahead.



THE GEOPOLITICS OF IBSA: THE SOUTH AFRICAN DIMENSION

FRANCIS KORNEGAY







THE GEOPOLITICS OF IBSA: THE SOUTH AFRICAN DIMENSION

FRANCIS KORNEGAY

INTRODUCTION

This paper continues a discourse undertaken last year by the Centre for Policy Studies (CPS) in Johannesburg and the Friedrich Ebert Stiftung (FES) to examine the foreign policies of India, Brazil and South Africa within the context of their IBSA trilateral relationship – and independent of that relationship.¹ While it was found that the three countries had aligned themselves as democratic ‘like-minded’ regional powers, sharing common objectives in altering North-South power relations in the global economy and in terms of global governance, their foreign policies reflect different trajectories. Each country’s diplomacy reflects an attempt to adapt to the dynamics of asymmetric globalisation characterised by globally networked interdependencies between states within a set of shifting power relationships wherein existing imbalances between developed and developing countries have been offset by an ongoing “Asian ascendancy” reflected in the rising power status of China and India.²

Within this context, India’s foreign policy was found to be dictated first and foremost by diffuse transnational security considerations, multilateral trading arrangements, the need for United Nations (UN) reform, the

1 Francis Kornegay. *IBSA: The Foreign Policies of India, Brazil & South Africa: Emerging powers in a changing world order*. Johannesburg, Centre for Policy Studies (CPS) and Friedrich Ebert Stiftung (FES), 7 August 2007. 15pp. Seminar discussion paper (Unpublished).

2 “IBSA: The foreign policies of India, Brazil and South Africa: Emerging powers in a changing world order.” Johannesburg, CPS-FES, 2007. Post-seminar summary report highlighting main points of proceedings which took place on 16 October 2007.



changing “global strategic framework” and increasing demands of global governance. They were further mediated by four sets of relationship clusters: South Asia where India is preponderant; ‘great power’ relations with the US, the EU, China, Japan and Russia; the rest of Asia encompassed in Delhi’s ‘Look East’ policy; and Latin America and Africa. India’s dilemma was seen as being one of how to balance its still ‘developing country’ characteristics with its ‘emerging power’ status in an unpredictable environment of changing power configurations.³ Here, India’s pursuit of a bilateral nuclear deal with the U.S. has featured prominently as, perhaps, the signature issue determining how India will ultimately align itself within this fluid global environment and what this will mean for its foreign policy identity.

Brazilian foreign policy, on the other hand, was very candidly characterized by an historical continuity and consistency that defined a national identity wherein Brazilians saw themselves, not as “a country of the South,” but as one that was “Western” and democratic. Further, it already enjoys the status of “agricultural superpower.” Within this context, Brazil has always been a “South Atlantic power” and, for the most part of the 20th century, aligned with the West, the U.S. in particular. Offsetting this, Brazil’s emerging power status has tended to motivate an increasing stake in enhancing its autonomy by concentrating efforts on “consolidating South American integration” coupled with a global reform agenda: democratising global governance, collective security reform, trade reform and combating an erosion in the rule of law in international relations.⁴ Most recently, Brazil’s championing of the recently launched Union of South American Nations (UNASUR), accompanied by establishment of a

3 Umma Salma Bava, “India’s Dilemmas in Foreign Policy Balancing: Challenges of an emerging Asian power,” 2007. 5 pp. CPS-FES seminar presentation. Also see: *New Powers for Global Change? India’s role in the emerging world order*, by U. Salma Bava, Berlin, FES (Briefing paper 4), March 2007.

4 Zelia Roelofse-Campbell, “Brazil and the Foreign Policy Dilemmas of a South Atlantic Power,” 2007. 5 pp. CPS-FES seminar presentation.

South American Defence Council are indicative of this ongoing autonomy trend, not simply for itself but for South America as a continental region seeking to enhance its regional sovereignty within a hemispheric context traditionally dominated by the United States.

Through IBSA, Brazil was also seen as, in a sense, “rediscovering the route to India” backed up by trilateral naval exercises between the three countries (which took place in May 2008) and in the construction of a trans-continental highway from the Atlantic to the Pacific via Peru. These measures, in turn, would amplify another dimension of Brazil’s foreign relations: leadership within the Lusophone community of nations. This geo-cultural dimension carries with it major African policy implications converging with South Africa’s shared interest in relations with the Portuguese-speaking member states of the Southern African Development Community (SADC). South Africa’s foreign policy, on the other hand, was depicted as reflecting a more explicit South commitment as an extension of its African agenda.

Its execution, over the past eight years, has involved a complex balancing act aimed at advancing developmental goals embedded in an independent foreign policy. The country’s foreign policy elite has sought to weigh national imperatives with regional and continental goals and dynamics, factoring in South-South cooperation considerations while navigating North-South tensions and opportunities. This has entailed exploring a workable partnership between Africa and the industrialized North in particular, North and South in general. One of the major challenges facing South Africa has been balancing issues of principle and morality with unavoidable considerations of realpolitik. The Mandela government strove to position the country as a “good” world citizen conducting a principle-driven foreign policy.⁵ This was underscored by commitments to human rights and international law as a “guide” to the relations between nations

⁵ See: Chris Landsberg, *New Powers for Global Change? South Africa’s global strategy and status*, Berlin, FES (Briefing Paper 16), November 2006.



while promoting Africa's interests; at the same time, linking internal development to growing regional and international cooperation.

While the Mbeki administration has not deviated from the essentials of this policy, it has, nevertheless, had to pursue trade-offs toward advancing Africa's conflict resolution priorities while maintaining its independence vis-à-vis the West in addressing the geopolitical imperatives of such emerging powers as China, India and Russia among others. This, at times, has complicated its balancing act with the industrialised North as has been on display on a number of issues that have made it before the UN Security Council where it has been a non-permanent member over the past two years. Here, Myanmar, Zimbabwe and Iran's nuclear stand-off with the West have featured prominently.

The broader geopolitical terrain impinging on the trilateral relationship and the foreign policy identities of India, Brazil and South Africa comes into sharper relief in their inclusion with China and Mexico as the invited guest of the G8 at their annual summits. This trend has given rise, increasingly to concerns about the continuing relevance of a G8 as an exclusive club of the world's economic directorate of developed countries amid the growing economic weight of emerging powers. In 2007, this trend gave rise to two IBSA options: incorporate into a G8 expansion into a 'G13' or opt for an autonomous 'G5' identity.⁶ While the three did indeed club together with China and Mexico into a G5, the three countries' individual and collective IBSA relationship vis-à-vis the G5 and the G8 remains ambivalent. Meanwhile, the IBSA-G8 relationship is only inadequately suggestive of the new shape of things to come in the unfolding rearranging of power relationships in the global system.

⁶ Konegay, Op. Cit. pp. 11-15 (Seminar Discussion Paper), "IBSA and the G8: The 'outreach five' vs. the G5 dimension." More recently: "G8 summit: Rich nations stall dialogue with emerging powers," *Financial Times*, July 3, 2008, p. 5. "G5' economies kept at bay," while "Fears over growth of China and India."

For this paper, South Africa is the focus of a geopolitical analysis of IBSA within this wider global context. Nevertheless, it is instructive to approach the South African dimension from a broader updated look at how the three countries comparatively relate to the changing global political dynamics in determining whether or not a genuinely trilateral IBSA identity can emerge out of their G3 relationship. Exploring this possibility then leads into a more focused look at South Africa's niche within IBSA in relationship to its continental African vocation; one that, in turn, points it toward its relationship with India and their joint prospects for forging a greater interregional sense of Indian Ocean community and, simultaneously toward Brazil and prospects for Brazil's Unasur leadership interacting with South Africa's continental role toward extrapolating into a wider interregional sense of South Atlantic community.

IN SEARCH OF A TRILATERAL IDENTITY IN A CHANGING WORLD ORDER

There are many reasons why IBSA should endure as a trilateral relationship between its three participants. As 'like minded' democratic regional powers of the South, India, Brazil and South Africa have managed to knit together a framework for multi-sectoral cooperation in a number of fields. While uneven in progress, IBSA's several sectoral working groups (SWGs), nevertheless provide a platform for a diversity of initiatives in South-South cooperation, including a development fund that, while modest, can benefit other developing countries as an example of how the larger emerging economies of the South can cooperate together in mobilizing resources to address developmental challenges among LDC economies. Intriguing still, is the possibility or potential for geo-strategic cooperation on the basis of the IBSAMAR naval exercises that the three countries initiated in May hosted by South Africa.⁷ With South Africa at the geographically

⁷ See: "IBSA naval exercise no precursor to treaty – Mukherjee," by Fakir Hassen, *Thaindian News*, May 13, 2008. (<http://www.thaindian.com/newsportal/world-news/ibsa-naval-exercise-no-precursor-t...2008/07/14>).



FRANCIS KORNEGAY

central pivot between the South Atlantic and the Indian Ocean, the compelling notion of a ‘Gondwanan’ axis of southern maritime emerging powers jointly carving out for themselves a security niche within a changing world order raises a number of questions regarding how each country sees itself relating to the fluid international environment; whether or not their self-perceptions can contribute to a more cohesive trilateral geopolitical identity and, if so, what this might mean for IBSA within the context of a changed global structure of power transcending the North-South divide.

BRAZIL

Here, the focus of attention points toward a review of the postures of Brazil and India as a lead-in to critically examining South Africa’s role in what might be dubbed the geopolitics of IBSA trilateralism. In problematising such a relationship in terms of its potential for forging a cohesive trilateral identity, Brazil presents perhaps the least controversial prospects in terms of its autonomous insertion within the changing hierarchy of global power and in terms of how this insertion might add value to such a trilateral identity. Coming off of a pro-Western frame of reference, Brazil, under its current administration, has clearly positioned itself as a southern player with at least the outward appearance of adding value to a realignment of forces toward a more balance power relationship between North and South; between developed and developing countries. Although its lead United Nations (UN) peacekeeping role in Haiti has been depicted as something of a ‘sub-imperial’ intervention as a proxy for a U.S. agenda in the Caribbean specifically and in inter-American relations more generally, this has been offset by Brazil’s bid to consolidate an autonomous South American geopolitical-economic identity within the western hemisphere.

As a moderately centre-left regime, Brazil seems to have thus far deftly navigated a regional politics fraught by the indigenous Amerindian rooted radical nationalisms of the Andean sub-region spear-headed by Venezuela’s ‘Bolivarian’ bid for geopolitical ascendancy in South America

and the Caribbean and more pro-U.S. tendencies; the latter represented most prominently by the newly triumphalist Uribe regime in Colombia against the farce of the FARC in what appears to be their waning power bid in Bogota.⁸ The daring rescue operation of hostages appears to have checked the Bolivarian challenge in strategically shifting the regional balance of forces to the benefit of Brazil as the arbiter between these tendencies as Brasilia has assumed a lead position in the launch of Unasur and the South American Defence Council (CSD).⁹

The Unasur/CSD configuration replicates the regionalization of the international security system interacting with inexorable trends towards regional economic integration in the South that has been long underway in Africa; a trend that has the potential for convergence via IBSA wherein Brazil and South Africa could jointly forge an interregional trans-South Atlantic economic and security community. Brazil's leadership in the launch of the Unasur/CSD, as an incipient regional economic and security community, reflects a bid to enhance South America's regional autonomy viz-a-viz American hemispheric hegemony at a time of intensified geopolitical competition for resources, reflected by some assessments in Washington's reactivation of the Fourth Fleet alongside a parallel but frustrated bid to install a new U.S. Africa Command.¹⁰ Reinforcing Brazil's bid to consolidate its regional leadership in a potential South Atlantic economic and security community is its recent discovery of major off-shore oil reserves complementing similar hydrocarbon resources in the west African Gulf of Guinea and further along African coastal littoral including Southern African Development Community (SADC) member, Angola, with which Brazil enjoys a close political and economic relationship within the Lusophone community of Portuguese-speaking countries.

8 "Uribe ascendant: Defeats for the Farc mark a power shift in Latin America," by Richard Lapper, Financial Times, July 7, 2008, p. 11.

9 "Brazil leads creation of South American NATO. US counter attacks," 28 May 2008. The Council on Hemispheric Affairs (COHA), www.coha.org. Analysis prepared by COHA Research Associate, Jared Ritvo.

10 Ibid. "Fourth fleet, US answer to CSD."



FRANCIS KORNEGAY

Already a leading state actor in the biofuels sector, will Brazil further reinforce its strategic autonomy and, by extension, the regional autonomy of South America by joining Venezuela as a member of the Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) which includes sub-Saharan African members Nigeria and Angola? However Brazil's foreign policy evolves in projecting the country's bid for a more assertive great power role, the potential exist for it to cooperatively join with African partners in organizing the South Atlantic into an alternative energy security community as an option for a North Atlantic Euro-American system finding itself increasingly constricted in the ever tightening coils of energy dependence on Russia's oil and natural gas transport-communications grid spanning from Central Eurasia to the southern Mediterranean. In contemplating such options, Brazil enjoys a freedom of action unencumbered by the geopolitical constraints of a complicated neighbourhood as presents its IBSA partners South Africa and India in their respective regional domains. Hence, Brazil can truly be non-aligned in its bid for great power status in the genuine sense that such a term implies without being a member of the Non-Aligned Movement (NAM). As such, Brazil's current posture appears compatible with consolidating an IBSA trilateral identity as an autonomous alignment within a changing North-South power balance. India's position, by comparison, appears much more problematic in this regard.

INDIA

If Brazil has gravitated from a Euro-centrally defined pro-Western posture toward greater non-alignment in its cultivating a southern identity, India is widely perceived as moving in the opposite direction: from a leader of the NAM with a 'positive neutrality' tilt favouring the former Soviet bloc toward a pro-Western 'positive neutrality' emphasizing increasingly close relations with the United States. Indeed, there is an apparent transnational, trilateral U.S.-Israeli-Indian policy faction which would

strategically realign India toward the geo-strategic priorities of Washington and Tel-Aviv.¹¹ While the verdict may remain out on whether or not New Delhi is mortgaging its foreign policy independence and strategic autonomy on the alter of a U.S.-India nuclear deal – which has yet to be consummated – India’s aspirations for attaining global great power status raises a whole host of questions regarding its status as a southern power with implications for IBSA’s trilateral identity.

The complexity of India’s geopolitical circumstances in South Asia in its being sandwiched between rival Asian hegemon China on the one hand, and nuclear rival Pakistan on the other, both close allies, accompanied by New Delhi distancing itself from former close ties to Moscow, seems to have informed a new strategic calculus; one wherein India seeks Western sponsorship in general, U.S. sponsorship in particular, in attaining great power status which, in the U.S., if not the Indian, calculus is aimed at effecting a Sino-containment agenda. At the same time, there are convergent U.S.-Indian strategic interests in southwestern Asia with particular focus on the Afghan-Pakistan nexus and the so-called ‘war on terror.’

To be sure this trajectory in Indian foreign policy under the Congress-led United Progressive Alliance (UPA) has always been deeply controversial, leading to the recent rupture in the UPA with the communists opting out and into opposition as a result of New Delhi’s pursuit of the nuclear deal. But apart from the foreign policy identity crisis confronting India, the fact that it seeks Western and/or U.S. endorsement in its great power quest is, in itself a contradiction, alongside an ambivalent relationship with China characterized by China overtaking the U.S. as India’s largest trading partner while India allows Beijing to bully it in their territorial dispute over Arunachal Pradesh and Sikkim.¹² Beijing obviously has no respect

11 This is a tendency consistently tracked in Asia Times Online by such Indian analysts as MK Bhadrakumar and Sudha Ramachanran. See for example: the four part analysis, “The door open to Iraq’s oil,” by MK Bhadrakumar, 2008/02/15 (<http://www.atimes.com/>), section on “India-Israel energy ties”.-“Turkey offers oil pipe lifeline to India,” by Sudha Ramachandran, 2008/02/26 (<http://www.atimes.com/>).

12 Jeff M Smith, “India as a US hedge against China,” Asia Times Online (<http://www.atimes.com/>) 2008/08/06, p. 2. “...China has been testing New Delhi this year with a wave of abrupt but underreported incursions into Indian territory...China’s

for India's great power pretensions, Western endorsement or not! Nevertheless, despite this challenge to the credibility of India's great power aspirations, Washington definitely supports India's perceived bid to become the "pre-eminent regional power in South Asia."¹³ In a recent analysis by senior former diplomat, M.K. Bhadrakumar, a recent Pentagon National Defence Strategy document states that "We [the US] look to India to assume greater responsibility as a stakeholder in the international system, commensurate with its growing economic, military and soft power," while observing that India, for its part, is "working toward establishing formal ties with NATO" with Indian Ocean strategic implications given increasing priority given to this region by Russia as well as China and the US.¹⁴

Where this places the strategic potential of IBSAMAR as an alternative nonaligned collaboration within the context of an incipient South Atlantic-Indian Ocean security community is unclear given the strategic autonomy thrust of the Unasur/CSD complemented by the potential for a convergence with South and Southern African security thinking which, thus far, continues to resist Pentagon overtures regarding support for the U.S. Africa Command initiative. Experts at a recent conference on maritime security in Stellenbosch, emphasized the need for a maritime security regime embracing Southern Africa and, indeed, the entire continent as it was noted that only 15 of Africa's 53 states are actually landlock, with half of United Nations peace operations on the continent since 1960 having taken place in coastal states.¹⁵ IBSAMAR could be well-placed to potentially contribute to a southern hemispheric maritime security regime embracing Southern Africa but for the geopolitical implications introduced by renewed post-Cold War great power rivalries. The question is whether or not the national interest contradictions between India, Brazil and South Africa in

13 MK Bhadrakumar, "Battle lines move from Kashmir to Kabul," Asia Times Online (<http://www.atimes.com/>) 2008/08/08, p.4.

14 Ibid., p.3.

15 Hopewell Radebe, "China's thirst for oil exposes gap in southern African naval policy," Business Day, August 15, 2008, p. 6.

their strategic and foreign policy outlooks will preclude the development of a coherent IBSA geopolitical identity and security consensus that might hold out the promise of moderating such oceanic rivalries. How and on what domestic political terms India resolves its crisis of identity regarding the thrust of its foreign policy could be particularly germane to the prospects for an IBSA identity apart from the grouping's functionalist cooperation under the low-common denominator of 'like-mindedness.'

At the strategic geoeconomic level, however, India looms large, alongside China, in Africa's developmental prospects and as a key strategic partner for South Africa, as the continent's economic powerhouse, in terms of how it endeavors to navigate the continent's integration into the global economy. Indeed, apart from IBSA, both India and China, in relationship to their African interests, are beginning to be perceived as contributing to a new geopolitical-economic configuration embracing the Indian Ocean; what senior scholar, Martin Walker, at the Woodrow Wilson International Centre for Scholars calls 'CHIMEA,' for China-India-Middle East-Africa; a geoeconomic space defined by the fact that: "China and India need energy supplies from the Persian Gulf states and oil and raw materials from Africa, and Africa needs the financial resources that the gulf states are accumulating in unprecedented quantities."¹⁶

Further: "...now that India has become a net food importer once again, China and India and the Middle East all have an interest in developing African agriculture as perhaps the last great untapped food resource of a world whose population looks set to grow from today's 6.5 billion to 9.1 billion by 2050" with more than half of the world's population currently residing in CHIMEA countries, while Africa, itself will cross the 1 billion mark by 2050.¹⁷ Thus, IBSA's strategic potential, from an African perspective, needs to be explored in terms of these expansive new projections, further defining the geo-strategic parameters of the global

¹⁶ Martin Walker, "Indian Ocean nexus," *The Wilson Quarterly*, Spring 2008, pp. 21-22.
¹⁷ *Ibid.*, p. 22.



FRANCIS KORNEGAY

South. This brings us to a consideration of South Africa's role as the pivot between the South Atlantic and the newly emerging CHIMEA configuration in which India is embedded.

SOUTH AFRICA'S ROLE: THE GONDWANAN PIVOT OR THE WEAK LINK?

South Africa does not find itself in as explosive a geopolitical predicament as India, but its circumstances are considerably more complex than Brazil's. As far as foreign policy identity is concerned, South Africa's is very clear. Post-apartheid, the country quickly shed its Anglo-Afrikaner pro-Western posture and, while not gravitating toward anti-Western hostility, it began to articulate an Afro-centric foreign policy identity grounded in the international political alliances of the liberation struggle. With Africa as its centerpiece, the global South took priority within the context of the NAM accompanied by a multilateral strategy of balancing North and South. South Africa's convergent – as opposed to identical – interest with other emerging powers such as, principally China, and a resurgent Russia, in re-balancing the international power equation viz-a-viz the West, accompanied by its African diplomacy aimed at stabilizing the continent has, over time, placed its relations with the West, the U.S. in particular, under strain; South Africa's non-permanent UN Security Council tenure being indicative.

SA AS 'ANTI-HEGEMON'

Apart from the questions of foreign policy posture and identity, however, South Africa's predicament is complicated by the reality that, within the IBSA trilateral context, it ranks nowhere near the mega-state, aspiring great power, league with India and Brazil. And, in many ways, it needs IBSA more than either of them. It's comparative advantage within this relationship is its geo-strategic centrality astride the confluence of the

South Atlantic and Indian Oceans combined with its economic powerhouse gateway status *viz-a-viz* the rest of the African continent. Doing business in Africa, makes it virtually inescapable, for any outside actor not to factor South Africa into the equation of engaging the continent. Moreover, given the sophistication of its modern industrial and post-industrial sectors and economic, institutional and social infrastructure, compared to the rest of the continent, South Africa fits naturally into the niche of Africa's default leader given the weaknesses of the fledgling African Union (AU) and its organs and affiliated regional economic communities.

However, with a population of only 46 million and devoid of a first rate military machine (in spite, and maybe because of the controversial arms deal) that should come with its status, South Africa is at a distinct disadvantage as a regional power. Economic hegemon it is, geopolitical hegemon it is not; not that Tshwane-Pretoria aspires to hegemony. Indeed, in psychological reaction-formation to the *pax-Afrikanerdom* of the apartheid past, the liberation movement regime of the African National Congress (ANC) shuns notions of hegemony to the point that today's South Africa can aptly be depicted as Africa's 'anti-hegemon.' But even South Africa's economic heft may increasingly reflect a shrinking hegemony if the 'beyond BRIC' projections of PricewaterhouseCoopers are anything to go by. By its estimates, Nigeria stands "out as having considerable growth potential, not far behind India in terms of projected annual growth, close to Turkey in terms of projected size by 2050 and overtaking Egypt (itself a strong performer in our growth rankings as can be seen from Table 5) and South Africa to become the largest African economy by that date," with the caveat that: "Nigeria is starting from a very low base per capita, however, and would still be a relatively low income country even by 2050, with GDP per capita of around \$11,700 at constant 2006 prices."¹⁸

18 John Hawksworth & Gordon Cookson. *The World in 2050 – Beyond the BRICs: A broader look at emerging market growth prospects*. PricewaterhouseCoopers LLP, March 2008. p. 19. See: "Extension of the analysis to other emerging economies." Also see: *BRICs and Beyond*, Goldman Sachs, November 2007. 272pp.

Further, “these projections also assume that the growth-friendly policies that have stimulated strong non-oil GDP growth in Nigeria for the past 5 years are sustained in the longer term” which is seen as representing a major challenge; one no doubt intertwined with the country’s political stability and national territorial cohesion as a federation.¹⁹ Given these projections, South Africa could still retain its leadership position should it succeed in consensually projecting its economic hegemony through a federated ‘regional integration community’ within the context of an evolving African Economic Community (AEC). Indeed, given the demographic projections of several African countries, the nominalization of the territorial nation-state is a predictable part of the future African geopolitical landscape. Hence, the transnational regionalization of the state is inescapable as a precondition for continental peace and stability in overcoming Africa’s colonially inherited fragmentation – the source of the continent’s endemic weakness.

South Africa’s future should be seen within this broader African integration context. Therefore, instead of itself aspiring to great power status, South Africa should be seen as a default leader of its region and continent committed to propelling the continent into an enhanced status within the international system.²⁰ The country’s great power projection would become regionally embedded as a supranational as opposed to a national phenomenon. In short, South Africa remains very much a ‘work in progress’ compared to India and Brazil. Indeed, it can be argued that while Brazil’s gravitation toward a global South non-aligned posture complements South Africa’s Afro-centric non-alignment, South Africa lacks

19 Ibid., p. 19.

20 FRIDE. IBSA: An International Actor and Partner for the EU? Madrid, July 2008. 62 pp. (Working Paper/Documento de trabajo 63). See: “South Africa’s potential for regional leadership: catalyst for Africa’s renaissance?” by Francis Kornegay, pp. 14-17 in Chapter 2: “Power and Status of Brazil, India and South Africa,” including: “India: A global power without regional ambitions?” by Varun Sahni and “Brazil’s role as a middle power: dilemmas of global and regional recognition,” by Maria Regine Soares de Lima. FRIDE-FES Seminar report.

the incipient great power status or potential to balance India's pro-U.S. tilt in a manner that would sharpen IBSA's autonomous geopolitical identity within an emerging global South context. And should India consummate a formal relationship with NATO, this will further dilute IBSA's political potential in global South politics apart from the three countries incorporation into a larger G5 or expanded G8 grouping as the North's preferred 'stakeholders' from the South in a reconfigured global governance framework.

STRENGTHENING THE DOMESTIC TERRAIN

In the short-to-medium term, South Africa's enhanced role within IBSA as the grouping's pivotal state actor joining Brazil's sphere of influence in the South Atlantic with India's Indian Ocean security interests, will hinge largely on how South Africa navigates its continuing post-apartheid nation-building political and economic development internally, and regionally in its integration into a larger Southern African political and economic community. Among South Africa's many challenges, two that stand out for the purposes of this analysis are: 1) the weakness of its national strategic policy planning apparatus at the power centre of government at the national level affecting the interplay between domestic and foreign policy agendas; and 2) the absence of a coherent national 'war on poverty' strategy to reverse a growing trend toward destabilizing unrest and alienation at the grassroots level of poor urban and rural communities.²¹ For South Africa to effectively conceptualise and act on its national interest within the context of a changing Africa, let alone, a changing world order, its current apparatus characterized by the Policy Coordination and Advisory Services Unit (PCAS) within The Presidency would seem to be inadequate to the multi-dimensional demands of policy development, implementation and management across the various clustered sectors of government.²²

21 Francis Kornegay, "The case for a developmental state," City Press, 25 May 2008, p. 29

22 See for example: The Emerging South African Democratic Developmental State and the People's Contract, Omano Edediji. Johannesburg, Centre for Policy Studies, Research Report 108, March 2007. p. 19 and pp. 17-20.

Given the pivotal role played by South Africa on the continent and in the developing world, and in light of its serious internal developmental challenges, a successor administration, post-Mbeki, may want to build on PCAS by transforming it into a think tank-like superagency with a scenario planning capacity linked to at least four policy planning units for cluster coordination and management:

- a council of economic advisors
- a social development policy unit
- a safety and security coordinating committee
- a foreign policy, peace and security council

Whether or not the current political jockeying within the ANC and its alliance (with the South African Communist Party and COSATU), in the run-up to next year's national elections will, in the aftermath of those elections, result in sufficient leadership focus to facilitate a redesigning of government's policy apparatus at the centre is another question altogether. There may well be too much political distraction for this to happen in what almost amounts to a second transition that the country is undergoing in the aftermath of the Mandela and Mbeki eras. But the inadequacy of the current policy apparatus is reflected in a number of areas, especially where there is a need to coordinate South Africa's national development with its regional integration imperatives within the South African Customs Union (SACU) and within the Southern African Development Community (SADC), both of which are in flux.

The tendency within government and academia to approach regional cooperation and integration from a purely technocratic economic perspective of trade and development without the concurrent need to consider the medium and long-term political governance implications of regionalism for how the country's domestic governing arrangements are configured is indicative. This is reflected in the debate over the future of South Africa's provinces: whether they should be abolished, reduced in

number or placed under tighter national government administrative control as opposed to retaining their current decentralized quasi-federal status. The possibility that South Africa's provinces might need to move toward greater rather than less federalism in anticipation of a future federal union of Southern African states is off the scenario 'radar screen.'²³ For example, the federalization of South Africa's provinces from a 'variable speed' developmental perspective wherein those that are more viable than others are afforded greater autonomy as a means of convergence in a regional integration pattern where South Africa and its neighbours federate is an option that should be fleshed out and placed on the governance table.

Such an internal variable geometry in the federalization of South Africa could dove-tail with a variable geometric accession process for South Africa and other SACU and SADC members, acceding at their own speed into a regional integration community as envisioned within the framework of the AU's evolution into a continental union government and economic community. This is illustrative of the kind of think-tanking exercise that a beefed up policy apparatus within The Presidency, networked with the Tripartite Alliance and the academic, research and business communities could bring to the debate over future directions in South Africa's ongoing post-apartheid transition.

South Africa's integration prospects regionally must also factor in the country's internal stability linked to the challenge of poverty alleviation; one that, once again, requires strong mobilizing leadership at national level. Like India and Brazil, South Africa suffers from a growing socio-economic divide between rich and poor which, indeed, is a global challenge among most fast-growing emerging market economies within a globalised world. While South Africa's post-apartheid development has witnessed rapid black middle class expansion, this has been accompanied by an expanding underclass of poverty-stricken urban and rural poor in a process of class polarization that is already showing signs of threatening the country's stability.

²³ Francis Kornegay, "Federalism: Guiding ourselves by the African stars," *Business Day*, July 23, 2007.

Chronic grassroots protest and unrest over ‘service delivery,’ including this year’s ferocious xenophobic-inspired township violence alongside the country’s crime epidemic is indicative of this security and stability challenge. South Africa’s predicament is that its immediate post-apartheid preoccupation had to give priority to short-term economic stabilization through a self-imposed structural adjustment programme so as to preserve the country’s policy sovereignty viz-a-viz the Bretton Woods institutional system. This entailed deferring the pro-poor policy priorities of the Reconstruction and Development Programme, while the new ANC government nurtured South Africa back to economic health.

Even under these constraints, however, the ANC’s dismantling of the grassroots infrastructure of the United Democratic Front/Mass Democratic Movement appears to have come back to haunt it in the absence of what might have been and should be a transition to a policy and programmatic focus on devising a nationally mobilisational participatory development paradigm; one, indeed, that would have to have multiparty buy-in and be nonpartisan in nature (which is underlined by the Inkatha Freedom Party’s adverse reaction to the ANC’s decision to re-activate street committees as an adjunct to law enforcement). This would entail a strategy in which poor urban and rural communities are encouraged to formulate and implement their own anti-poverty initiatives with responsive funding from government rather than government simply delivering services in ‘top-down’ fashion.

Government, however, does need to ramp up a truly national public works campaign as part of a broader social reconstruction strategy aimed at the youth and unemployed. Incorporating a community development focus, the country’s low-profile National Development Agency could be re-crafted to support such a grassroots participatory development anti-poverty initiative, with Community Development Workers (CDWs) as project facilitators. Meanwhile, government’s roll-out of its Multi-Purpose Community Centres (or ‘Thusong Centres’) could serve as mobilizing focal points for youth and unemployed induction into

regimented civilian conservation and public works activities alongside other community programmes. Such an anti-poverty initiative could even be parleyed into a region-wide SACU/SADC programme given the latter's commitment to poverty alleviation in the subcontinent as well as to development cooperation and trade integration.

The above summarizing of South Africa's current circumstances and future prospects is illustrative of aspects of a scenario that could potentially contribute to the medium-to-longer-term emerging of a South African-led supranational integration community; one that might also result in it becoming a more influential actor in continental affairs and in the international politics of an emerging post-Western world order via the CHIMEA dynamic. Moreover, there already exist a SADC economic linkage to South Asia via the Indo-Mauritius Preferential Trade Agreement (PTA), while the forthcoming tripartite summit in October 2008 between SADC, the East African Community (EAC) and the Common Market of Eastern and Southern Africa (COMESA) aimed at harmonizing regional integration programmes promises to further flesh out such linkages.²⁴ This potential sets the stage for revisiting the South Atlantic and Indian Ocean geopolitical-economic environments that converge in IBSA and in which South Africa is pivotally situated at the juncture of both oceanic regions.

SOUTH AFRICA'S INDIAN OCEAN-SOUTH ATLANTIC POTENTIAL

From South Africa's vantagepoint, the recent Stellenbosch conference's focus on maritime security in the wake of the IBSAMAR exercise earlier this year, offers a fitting point-of-departure for exploring possibilities for the fashioning of an independently non-aligned security axis among the three countries that could provide IBSA with a clearer geopolitical profile. For South Africa's part, this would require the

²⁴ Final Communique of the 28th Summit of SADC Heads of State and Government. 17 August 2008, p.4.



overcoming of Chief of the South African Navy, Vice-Admiral Johannes Mudimu's observation that "SA still had no comprehensively encompassing maritime policy" that could contribute to "improved mechanisms for the governance of oceans by national governments, regional organizations and international agencies" in the face of growing concern for the health of the world's oceans due to the rise in maritime crime and potential for maritime warfare.²⁵

While IBSAMAR does not appear to have emerged as a focal point of discussion at Stellenbosch, it would appear that this exercise, in what should be an ongoing series, may provide the basis for fashioning the "comprehensively encompassing maritime policy" that Mudimu calls for.²⁶ But this would presuppose the existence or opening up of a trilateral security dialogue between India, Brazil and South Africa. Such a dialogue would take into consideration, as a matter of high priority, coastal Africa's maritime security interests in both the South Atlantic and Indian Oceans. This would need to also be accompanied by a broader inter-African understanding of the role that South Africa might play in enhancing the continent's maritime interests. The timeliness of such concerns are underlined by CHIMEA projections wherein what Woodrow Wilson's Walker foresees taking shape around the Indian Ocean is something "far larger than simply Africa's future, and larger than Asian-African trade," but the "flowering of a commercial system" likened to a new "triangular trade": the Middle Eastern countries export oil to Asia, then use the proceeds to export capital to Asia and Africa with Asia sending cash, consumer goods and remittance workers to the Middle East and investment capital, skills and aid to Africa; with Africa, in turn, selling oil and agricultural products to Asia, which in turn, sells oil and agricultural products to Asia, investing some of the proceeds in new industries, from mobile phones to Nigerian Nollywood films.²⁷

25 Hopewell Radebe, *Op. Cit.*, p. 6.

26 *Ibid.*, p. 6.

27 Martin Walker, *Op. Cit.*, p.28.

THE INDIAN OCEAN NEXUS

From South Africa's perspective, in its bilateral relationship with India, within the IBSA context, this Indian Ocean dynamism ought to be linked to the need to flesh out the still very low-key New Asia Africa Strategic Partnership (NAASP) as well as breath new life into the Indian Ocean Rim-Association for Regional Cooperation (IOR-ARC) as providing a structured geopolitical-economic framework for incorporating a multilateral maritime security strategy. For the other dimension of Martin Walker's CHIMEA projections is the fact that while "the economic promise of CHIMEA is dazzling," the geopolitical and strategic implications are described as "sobering." He concludes by observing: "As the Mediterranean, Atlantic, and Pacific proved in their own periods of surging trade growth, commercial highways can easily become battlegrounds in their turn. And with the CHIMEA nations poised in this century to become the globe's center of gravity, the stakes in the Indian Ocean promise to become very high indeed."²⁸ Hence, the compelling case for a joint Indo-South African cooperative security architecture for the Indian Ocean.

However, there are a lot of imponderables affecting such prospects. Within the South Asian strategic realm are increasing concerns that what has been a promising "composite dialogue" between India and Pakistan may become overtaken by renewed tensions between these two nuclear rivals as the Kashmir dispute flares anew; a prospect which would continue ruling out Indian Ocean regional cooperation prospects within the IOR-ARC.²⁹ Interrelated with this would have to be uncertainty over in which direction India's strategic identity is headed: toward what M.K. Bhadrakumar has described as New Delhi's new-found "Euro-Atlanticism" with an especially "US-centric approach" which might be reflected in a formal relationship with NATO?³⁰

28 Ibid., p. 28.

29 See: MK Bhadrakumar, "India-Pakistan relations in free fall," Asia Times Online (<http://www.atimes.com/>) 2008/08/14. Two part analysis.

30 Ibid., p. Part 2, p.2.



FRANCIS KORNEGAY

Or a retention by India of a sufficiently non-aligned posture to contemplate a more independent strategic posture in the Indian Ocean reflecting the spirit and essence of a strategic Afro-Asian partnership? Here, another imponderable is perceived Sino-Indian competition in the Indian Ocean belying their collaboration in the G5. In essence, what this poses is a fundamental question of where India's priorities reside and/or whether or not it can strike a workable balance between its budding relations with Washington, on the one, and South-South cooperation factoring in South Africa and IBSA on the other.

THE SOUTH ATLANTIC NEXUS

The South Atlantic dimension of a South and Southern Africa-centric IBSA maritime security architecture is much simpler by comparison. On the African side of the South Atlantic, relations between South Africa and Angola have not been the closest for a variety of reasons for which space will allow recapitulation here. On the other hand, bilateral ties between Angola and Brazil are quite close as sister lusophone countries. The prospect of a warming of relations between Angola and a post-Mbeki South African government after the 2009 South African elections should expand options for greater Southern African cooperation within SADC that can, potentially, be parlayed into joint maritime security planning from an African perspective that can feed into South Africa's bilateral relationship with Brazil within the trilateral IBSA framework. Thus, while the South Atlantic does not have the regional and interregional organizational infrastructures as exist in the Indian Ocean with, for example, the IOR-ARC, the international relations of this oceanic region may be more conducive for the development of a transatlantic maritime security architecture, especially now, with the existence of a fledgling South American Defence Council with Brazil playing a major leading role.

Furthermore, such an architecture need not be limited to Southern Africa but could take in other littoral West African states such as, especially,

Nigeria given increasing international preoccupations with the oil-rich Gulf of Guinea. Across the Atlantic, Brazil, on its own, as a newly minted prospective oil exporting (as well as biofuel) power, has its own expanding options, including possibilities of eventually joining OPEC and/or, along with Nigeria, where Russia looks to invest in the development and transportation of its gas reserves, being attracted into a new OPEC-like gas cartel in the unfolding geopolitics of energy security. However these prospects unfold between the South Atlantic and the Indian Ocean, South and Southern Africa could reap major benefits from emerging as the geo-strategic fulcrum of a 'Gondwanan' maritime security axis grounded in IBSA and its maritime IBSAMAR dimension.

CONCLUSION: LOOKING TO THE FUTURE

The forgoing brings us back to the question of IBSA's identity in relationship to the G8 which, over the past few years, has been preoccupied with its own relevance as the global economic directorate viz-a-viz emerging powers such as China and Mexico as well as the IBSA three. Indeed, the global governance power-structure appears increasingly fluid, what with Euro-Atlantic reactions to Russia's military incursions into Georgia; an occurrence that has raised the prospect of the G8 reverting back to a G7 to the exclusion of Russia. Thus do tensions between Russia and other G8 members add another complicating wrinkle to the future of the G8 and how the IBSA/G3 will relate to it. Apart from these complications, European members of the G8 like Germany, in particular, have begun exploring how an equitable global governance 'stakeholder' relationship can be fashioned with the emerging powers generally, IBSA in particular.³¹

31 Over the past few years, the German SPD Friedrich Ebert Stiftung (FES) has held a series international seminars on emerging powers, including IBSA such as the October 2007 joint seminar co-sponsored with the Spanish Fundacion Para Relaciones Internacionales Y El Dialogo Exterior (FRIDE), including a website publishing occasional papers in a globalization series focusing on emerging powers.



However, the credibility of IBSA's leadership role as a global governance stakeholder would appear contingent on a higher profile collective identity among India, Brazil and South Africa in jointly navigating an independent South-South geopolitical niche in a fluid international political environment. The attractiveness of IBSA within such a context rests on their individual and collective potential as democratic 'middle powers,' for bridging the North-South divide within a reconfigured global governance stakeholder framework. Yet, the recent collapse of the Doha WTO 'development round' trade negotiations is indicative of the intractability of this divide; one in which India, along with China, refused to give ground on in the face of U.S. and European Union resistance to safety-net concessions for developing country farmers. Indeed, it is on the economic front of trade issues where IBSA has mustered the political will to project leadership as a collective along with China and other emerging powers of the South. This dimension of the North-South divide does not diminish their attractiveness as global South interlocuters with the North within the councils of the G8. All three countries are non-threatening as emerging powers. Neither country evokes the potential revisionism that emanates for China's rise and the resurgence of Russia as an assertive energy superpower.

It is on the security front of geopolitical maneuvering where IBSA has the potential to make a difference as a great power 'collective.' Given the likely continuing stalemate on UN Security Council reform and expansion, the only other likely area of IBSA intervention would appear to be in the area of maritime security where the three countries could, indeed, potentially take the initiative in fashioning a southern oceanic security axis linking the Indian and South Atlantic oceans. The question is whether or not there is sufficient collective political will among the three countries to strike out on their own in transforming their fledgling IBSAMAR cooperation into a more elaborate multilateral maritime security strategy as a complementary adjunct to a UN-centric security system. In this regard, India's ambivalent position within the global South, reflecting a tilt toward

American strategic priorities, may preclude IBSA fashioning an independent security role that would sharpen the grouping's geopolitical profile – especially if it formalizes a relationship with a NATO that, itself, is facing an uncertain future on such defining issues as its provocative expansion into the Russian 'near abroad' and the enthusiasm or lack thereof of Europeans in their commitment to the alliance.

South Africa may have the will to jointly fashion an independently aligned maritime-based security system. But it lacks the actual or potential great power status of either India and Brazil to generate the momentum for such an initiative save for the possibility of a mandate from the AU, SADC and especially such key states as Angola (and farther afield, beyond Southern Africa, Nigeria). South Africa, in fact, remains a 'work in progress' within the context of an increasing priority in inter-African affairs being afforded to continental and regional integration. South Africa's regional integration into a larger supranational economic and political community would enhance Southern Africa's role within the IBSA trilateral context, especially if, in the process, South Africa further consolidates its democracy internally and strengthens its post-apartheid national cohesion over next several years – bearing in mind that it must navigate its way through its current political uncertain of transition from Mbeki to a Jacob Zuma or Kaglema Motlante administration.

In the final analysis, whatever role ends up being plaid by Brazil and/or India, South and Southern Africa and the continent as a whole would certainly stand to benefit from the emergence of an Indian Ocean-South Atlantic maritime security community. It is not only in Africa's security interests. It would also appear to enhance the international political status of IBSA as a collective security provider in the fashioning of the unfolding post-Western world order.





IBSA: OVERVIEW AND PERSPECTIVES

ZÉLIA CAMPBELL







IBSA: OVERVIEW AND PERSPECTIVES¹

ZÉLIA CAMPBELL²



The India – Brazil South Africa Dialogue Forum (IBSA) has been in operation for a mere five years but, in this short span of one lustre, it has achieved remarkable coherence. Perhaps this is owing to the fact that, at its inception, the parameters which were set were in no way too ambitious or overreaching. The partnership operates in the form of a first Joint Trilateral Commission with yearly meetings of their foreign ministers, complemented by sectoral meetings, also at ministerial level. The Trilateral Commission allows the three countries to have extensive consultations. Several trilateral sectoral meetings have taken place involving ministries of defence and security, science and technology, health, transport, etc. In fact, IBSA is concerned with a plethora of current issues which are particularly relevant for developing countries, namely, poverty alleviation, social and economic development, social delivery and accountability, employment creation, advancement of women, etc. Although IBSA does not have formalized structures such as a Secretariat or a Headquarter, it remains a functional and lively institution because, in essence, it is a co-ordination mechanism. This requires a great deal of rapport among its members, and the essential dimension of political will behind it³. Aside from the scheduled meetings, IBSA partners meet at every given opportunity, on the fringes of other scheduled events (e.g. the United Nations [UN] General Assembly, the G8, etc.): this enables communication at the highest level.

1 Paper presented at the IBSA Academic Seminar, IPRI / Fundação Alexandre de Gusmão, Rio de Janeiro: 29 August 2008.

2 Zélia Campbell is the Retired Head of the Unisa Centre for Latin American Studies at the University of South Africa and former editor of the bi-annual journal Unisa Latin American Report. She is currently an independent analyst.

3 Some argue that IBSA would “do” more if it had a permanent Secretariat. (See, for example, Solomon, Hussein, “India-Brazil-South Africa (IBSA): Beyond the Rhetoric”, Electronic Briefing Paper No 63/2008, CIPS, University of Pretoria, 2008.



ZÉLIA CAMPBELL

This paper will attempt to give an overview of IBSA as a meaningful player in multilateral forums, as well as highlight some of its accomplishments and possible difficulties in the near future, owing to global uncertainties, as well as more localized problems in the countries concerned and their regions. In so doing, clearly one has to be aware of the pitfalls of over-interpretation of recent historical events, bearing in mind the aphorism that “a week is a long time in politics...”⁴

IBSA was launched at a meeting of foreign ministers of the three countries in Brasília on 6 June 2003. The ministers were: Mr Celso Amorim, of Brazil; Mrs Nkosazana Dlamini-Zuma of South Africa; and Mr Yashwant Sinha, of India. In the resulting Brasília Declaration (2003) the ministers agreed that it is important that the three ‘vibrant democracies’ from three developing regions of the world, which are at the same time world actors, examine important themes of the international agenda as well as those of mutual interest. It was agreed to create the first Joint Trilateral Commission which in turn should recommend that the members’ respective heads of state and government hold a trilateral summit meeting.⁵ Since then, two heads of State summits have taken place (in September 2006 in Brasília, and in October 2007 in Tshwane / Pretoria), with the incumbent Heads of State and/or Government, President Luiz Inácio Lula da Silva, of Brazil, President Thabo Mbeki, of South Africa, and Prime Minister Manmohan Singh, of India; the third summit will take place in New Delhi in October 2008.

This trilateral strategic partnership, although not conceived to be exclusive at the beginning, for it was mooted to even include China and Russia, is one of the most important initiatives involving three regional powers which are also three great democracies (with India being the largest democracy in the world today), as well as three developing countries engaged in getting a better deal for the developing

4 Attributed to former British Prime Minister Sir Harold Wilson.

5 Roelofse-Campbell, Zélia. 2003. “Brazil and the creation of the IBSA Dialogue Forum” *Unisa Latin American Report*, Vol. 19, No 2: 26.



world at multilateral forums. In addition, India, Brazil and South Africa are committed to reform in the United Nations and its Security Council.⁶ It is important to bear in mind that the three countries already had instituted bilateral commission among themselves. However, a trilateral *modus operandi* might give a far broader operational clout and the experiment seemed worthwhile. Three like-minded countries could always co-ordinate their positions and present a united front in important multilateral organizations. This is also because of the IBSA countries' commonalities and place in the current world order (See Table I).

All three are strategically positioned in their own subcontinents and, together, carry considerable economic weight in economic terms: their combined GDP in purchasing power parity (PPP) is close to US\$ 5 trillion. Two of the countries (India and Brazil) have continental proportions and occupy large land masses, while South Africa is strategically important for its geo-strategic position, being a geographical hinge between the South Atlantic, which is Brazil's 'natural zone of interest', and the Indian Ocean, India's 'natural zone of interest'. Culturally, South Africa could act as 'cultural' facilitator between its partners, as it prides itself of having large Indian and Lusophone populations.⁷

6 Id. Ibid.

7 Id. P. 27. Furthermore, one could refer to a sizeable "Indian Diaspora" in South Africa. At the same time, the "African Diaspora" to Brazil today accounts for almost half of the country's population, which are Afro-descendants.

TABLE I: The IBSA partners

Item / country	India	Brazil	South Africa
Official Name	Republic of India	Federative Republic of Brazil	Republic of South Africa
Land area	3,287,590 km ²	8,547,404 km ²	1,221,404 km ²
President	Pratibha Patil, elected 2007 *	Luiz Inácio Lula da Silva, elected 2002	Kgalema Motlanthe, elected 2008 *
Capital	New Delhi	Brasília	Pretoria (Executive) Cape Town (Legislative) Bloemfontein (Judiciary)
National structure	Democratic federal republic, 28 states and 7 union territories	Democratic federal republic, 26 states plus federal district	Democratic republic, nine provinces**
Currency	Rupee	Real	Rand
Exchange rate US\$1.00 at end 2005	R45.07	R\$2.34	R6.35
GDP	US\$727 billion (2005/06 est.)	US\$768 billion (2005)	US\$237 Billion (2005 est.)
GDP growth	8.1% (est.) in FY 2005/06	2.3% (2005)	4.9% (2005 est.)
Income per capita	US\$667	US\$4,174	US\$3,453 (2003)
Foreign reserves	US\$134 billion	US\$54 billion	US\$27.7 billion (Sep/05)
Total imports	US\$109 billion (2004/05)	US\$74 billion (2005)	US\$55 billion (2005)
Total exports	US\$81 billion (2004/05)	US\$118 billion (2005)	US\$52 billion (2005)
Foreign debt	US\$120 billion (2005 est.)	US\$110 billion (Sep/05)	US\$46,1 billion (June 2005)
Inflation	4.4% (2005)	5.25% (IPCA, Mar/06)	3.9% (average 2005)
Population	1.09 billion	184 million	46.9 million
Population aged 0-14	31.2%	27.9%	30.3%
Infant mortality	5.6%	2.7% (2004)	8%
Unemployment	9% (2005)	9.2% (Jan/06, metropolitan regions)	26.2% (Sep/05)
Life expectancy (years)	64/64 M/F	68/75 M/F	50/53 M/F
Main languages	Hindi, English, Hindustani, 14 others	Portuguese	IsiZulu, IsiXhosa, Afrikaans, Sepedi, English, Setswana, Sesotho, Xitsonga
Main religions	Hindu, Muslim	Christian	Christian, Muslim

*Updated

**Amended

Source: Brazil. A Brand of Excellence. Ministry of External Relations, March, 2006, p. 9.



However, IBSA did not arise from a vacuum. Since the beginning of the 1990s, after the fall of the Berlin wall and the then reality of a uni-polar world, developing countries had to face a scenario of an asymmetrical economic playing field within an increasing globalizing world economy. In order to be better equipped to demand a better deal in international forums, it then became clear that developing countries had to unite as blocs. This has become essential in order to redress the imbalances in international trade. Regional blocs became a reality.

In this world of asymmetric economic power relations, developing countries had often felt marginalised, especially in the difficult World Trade Organization (WTO) discussions, since its creation, in 1995. In the preparations leading to the WTO's ministerial meeting at Cancún, in 2003, it became clear to the now IBSA countries that, should developing countries wish to have their voices heard, they had to unite and co-ordinate their positions at Cancún. Thus the G20 (also known as the G20+) was born, having as its nucleus the three countries which would consolidate as IBSA, plus China, Argentina, Mexico and Egypt, among others. The key countries of the G20 had also been meeting before, in more informal ways, but then the necessity to act in a more co-ordinated manner became apparent.

The IBSA countries also formed the nucleus around the NAMA 11 group, also formed at the WTO. The group engages in negotiations for Non Agricultural Market Access. The NAMA countries oppose the demands of developed countries for drastic industrial tariff cuts by developing countries; this is regarded as an anti development step by developing countries.

One can then say that IBSA emerged as an even more articulated group out of the G20. And although trade liberalisation and trade relations are included in the group's objectives, political aspirations are at the core of the initiative. They affirmed their resolve to uphold the Rule of International Law and agreed on the need for

reform of the United Nations. And reform of the UN means also reform of the Security Council (SC), which should include developing countries among its permanent members. Brazil and India made a point of supporting each other's candidacy, as members of the G4 (with the further inclusion of Germany and Japan). India and Brazil were adamant that South Africa should also join the group, but the country had to abide by African Union guidelines, preventing it from fielding its candidacy on its own.⁸

IBSA has attracted a great deal of interest from many different quarters, and much has been written, said and speculated about it. However, one should be clear from the outset on what IBSA is and what it is not. It is not a formal organisation; it has no headquarters or secretariat; it is not a bloc, nor an alliance. It is, rather, an alignment of like-minded countries in similar stages of development, a mechanism which allows the governments of the three countries to co-ordinate their positions on important issues and to speak with one voice on important international issues. And also to determine those areas in which co-ordination is not possible.⁹ As they are among the largest and most strategically positioned developing countries, their co-ordination will make a greater impact in discussions with economically more powerful interlocutors. They also provide a platform and induce a climate whereby three culturally so different countries can get to know each other and, in the process, develop an atmosphere of mutual trust. This is not a minor objective. Trade and concrete co-operation can only flourish if the three nations understand each other better. This greater

⁸ See Roelofse-Campbell, Zélia "Some insights into the IBSA Dialogue Forum" in Synopsis, Policy Studies Bulletin of CPS (Centre for Policy Studies), Volume 8, Number 2, August 2006. p. 12.

⁹ Id. p. 13. See also Pal, Satyabrate. "Perspective from the Government of India – Statement to the Colloquium on IBSA at Unisa" in Unisa Latin American Report, Vol. 22, Nos 1 & 2, 2006.



understanding will in time filter through to society as a whole, leading to more and wider co-operation on many levels. The business communities of the three countries have already created their own forums in order to better understand each other and foster commerce. A business forum was initiated in parallel with IBSA's First Summit in Brasília (2006), as well as an academic seminar. These initiatives continued around the Second Summit in Tshwane / Pretoria (2007), with the addition of a women's forum. There is also a resolve to improve transport links between the three countries, and this will result in more and more people travelling as tourists, researchers, or traders.

Trade was at the forefront of the IBSA ministerial meetings, gaining prominence since the third gathering in Rio de Janeiro, in 2006. A greater commitment emerged to work even harder in order to make a free trade area between Mercosul, SACU¹⁰ and India a reality. To this effect, it will be necessary to get a Trilateral Preferential Trade Area off the ground as soon as possible. Since IBSA's creation, Brazil has increased its trade with India by 380%, and with South Africa by 317%. The aim is to multiply total trade among the parties to reach US\$ 15 billion in a few years time (from the current US\$ 4 billion).

Negotiations for the creation of a Free Trade Area between Mercosul and SACU, Mercosul and India, and SACU and India are plodding on. Recently, SACU and Mercosul completed the technical negotiations in order to more than double the current list of products exempted from tariff barriers; however, these do not include the all-important automotive industry, because South Africa insists on

¹⁰ Mercosul, the Common Market of the South, comprises Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay, with associated members Bolivia and Chile, while Venezuela awaits ratification as a full member. SACU is the Southern African Customs Union, comprising South Africa, Botswana, Lesotho, Namibia and Swaziland.



ZÉLIA CAMPBELL

keeping is tariff barriers so as not to compromise the Motor Industrial Development Programme.¹¹

Co-operation in the field of transport is also progressing well, especially with the agreements on maritime and air transport. The same applies to science and technology, where a broad framework for co-operation has been initiated, including space. And in the agricultural sector there is much progress, in spite of the countries' competition with each other in many spheres of agriculture. In defence, co-operation became visible with the first IBSA-Mar Naval Exercises, which took place off the coast of Cape Town in May 2008.

One important, albeit symbolic initiative, was the creation of an IBSA Trust Fund. At the second ministerial meeting in Cape Town, in 2005, it was agreed to increase the IBSA fund from a total capital of \$300 000 (\$100 000 donated by each country) to \$3 million (\$1 million each). The IBSA fund exists to help least developed countries and its first development projects areas are underway in Guinea-Bissau, in Haiti and in East Timor (all very poor countries in the three IBSA regions). All three IBSA countries see the fund as being of great symbolic importance and, at the third ministerial meeting, in 2006, they committed themselves to donate at least US\$ 1 million each annually to the fund. The Guinea-Bissau project has received international recognition

As part of the IBSA initiative, the three countries are also seeking to promote trilateral scientific and technological research and development (R&D). Six major areas were identified, including biotechnology, information technology, and energy, and these could increase to eight. This is in parallel with the development of bilateral R&D co-operation between South Africa and Brazil. In 2003, a South African scientific and technological delegation visited Brazilian R&D

¹¹ Le Roux, Mathabo. "Trade accord boosts Latin America ties", in *Business Day*, posted on the Web on: 30 June 2008.



institutions, and, the following year, an equivalent Brazilian delegation visited SA's R&D centres. Although not a defence alliance, IBSA is also seeking to develop defence, defence technology and defence industry co-operation between the three countries.

After five years, the IBSA states can be encouraged by the fact that the initiative has not fizzled out but, rather, seems to be broadening and deepening as more and more South African, Brazilian and Indian leaders and officials meet to have unofficial IBSA meetings on the side of international conferences and meetings of international agencies.

There is an upbeat spirit regarding the IBSA initiative. This is because it has shown that South-to-South co-operation can really work and lead to great benefits for the developing world.

IBSA has in fact become a powerful political tool. The political emphasis is important in ensuring that IBSA becomes a 'State' policy, and not merely a government policy in all three partner-countries. This has already been proven by India, where a change of government did not affect IBSA in the least.¹²

It is clear that the creation of IBSA was engendered by the three countries' level of trust at the foreign policy level. It is at this level that the ideas are first mooted and the importance of the annual trilateral ministerial meetings is a reality. All three countries' foreign policies reflect the core of their national interests and the need to promote economic viability, especially through the promotion of international trade, and social development. In this regard, the institutions which are responsible for foreign policy will themselves have to have the professionalism and independence which could allow IBSA to flourish without ideological or other constraints. At the same

¹² Campbell, Keith. "Steady Progress. Trination alignment forges ahead", in *Engineering News*. September 2-8, 2005: p.8.



ZÉLIA CAMPBELL

time, South African foreign policy does not rely on the same level of pragmatism as India's and Brazil's¹³

Brazil's Ministry of External Relations (Itamaraty) is traditionally an example of continuity and coherence in its workings, in spite of several changes of government over the decades. India has also displayed professionalism in this regard, as was mentioned, since IBSA was created under a nationalist government, but was able not only to survive, but to flourish with the new coalition government dominated by the Congress Party. In South Africa the situation is different in a way, because it is the youngest of the three democracies and there has not yet been (and this does not seem feasible in the medium to long term) a change of ruling party.

The above is important because there are decisive elections in all three countries in the near future. South Africa will have general elections in the first half of 2009. Although a change of government is not on the cards, as the ruling party has proved to be firmly in power, and the opposition is small, a powerful 'opposition' within the ruling party has come to being. In September 2008 President Thabo Mbeki was recalled by the ruling party (the ANC) and replaced by Kgalema Motlanthe, who was appointed President (in a constitutional process) until the elections of 2009. The President of the ruling party, the African National Congress (ANC) should as a rule become the President of the country. But, at the ANC conference in December 2007, President Thabo Mbeki was unseated as ANC chief in favour of Jacob Zuma, who had been dismissed as Deputy President around allegations and charges of corruption. The factionalism which ensued is of a vicious nature and, should Mr Zuma become the President of South Africa next year, one cannot yet foresee how this would affect specific issues related to foreign policy, especially if it is perceived that an initiative such as IBSA is deeply connected to the person and ideas

13 Solomon, Hussein, opus citatus.



of Mr Mbeki.¹⁴ However, it is heart-warming to note that the new administration has declared that there should be no major changes in South Africa's foreign policy.

In Brazil, in the elections of 2010, even if a new government gets elected, IBSA should survive.

However, another dimension which arises from the partners' respective foreign policies, is their resolve and commitment to reform at the UN, and, specifically, the Security Council (SC). Again, Brazil has, over the decades, had an illustrious sojourn as a non-permanent member of the SC. It is the country that served more times than any other as non-permanent member (nine times in total, to-date). India, likewise, has served a total of six two-year terms (according to own calculation). South Africa, on the other hand, made its debut as non-permanent member of the SC at the beginning of 2008. Its position has been criticized on a number of occasions for being excessively normative and prescriptive, in favour of the perpetuation of certain anomalies in rogue states.¹⁵ Here, again, there are certain imponderables which could have future consequences for the country's international image and its aspirations for a permanent seat on the SC.

Regarding IBSA as a multilateral mechanism, the three countries have all made multilateralism a foundation of their foreign policies. However, today's world is in a situation of global economic turmoil and all countries have had to face serious economic problems internally. The rise in the oil price has affected all alike. Inflation has become a factor to be reckoned with. India and South Africa are both grappling with double digit CPI inflation figures reaching almost 12%. And Brazil's inflation has been rising steadily.

¹⁴ It is generally acknowledged that, as a concept, the partnership between India, Brazil and South Africa was originally mooted by President Thabo Mbeki. Brazil took the idea forward when the three foreign ministers were gathered in Brasília in June 2003.

¹⁵ See Caromba, Laurence. "Zimbabwe & the Failure of South African Foreign Policy" in CIPS Electronic Briefing Paper, No 45 / 2008.



ZÉLIA CAMPBELL

Since the Second Summit, the three leaders put forward an awareness regarding the “disproportionately high impact of Climate Change on developing countries”. At the same time, they resolved to co-operate in the development of renewable sources of energy, bio-fuels and biomass, an area which is becoming increasingly important.¹⁶

The recent talks of the WTO, in July 2008, in which an attempt was made to round off the Doha development round, ended in failure. It became apparent that the G20 had lost its former momentum. A new system was introduced, whereby a group of seven powerful economies would make proposals on behalf of all other members. This group of seven included only Brazil, India and China from the developing world. The rest of the G20 had to rely on those three to put their interests forward. According to reports, Brazil made a great effort to get an agreement but, in the end, India remained adamant not to give in so as not to prejudice the interests of the Indian poor. South Africa maintained its support for Brazil’s stance. Did India break ranks with its IBSA partners on this occasion, at the WTO?

Another phenomenon which surfaced since IBSA was launched is the emergence of the G5, alongside the G8. The G5, comprising India, Brazil, South Africa, China and Mexico might be formally included in an expanded G8, to form the G13. That would provide the IBSA countries with another platform to promote a better informed awareness of the needs of developing countries among more powerful players.

One issue that is fortunately not a challenge for the South Atlantic region is nuclear non-proliferation. All the nuclear weapons capable states in the region have abandoned their nuclear weapons programmes and dismantled their facilities. At the First IBSA Summit in Brasília in 2006, a nuclear agreement was signed, to foster nuclear co-operation for peaceful purposes. Since then, India and the United

¹⁶ Tshwane IBSA Summit Declaration, October 2007.

States have been the subject of controversy in the international press regarding their proposed nuclear co-operation agreement. However, in spite of certain disagreements, the IBSA countries continue in their commitment for nuclear co-operation and the elimination of nuclear weapons.

Another important question on which there is consensus is the need to combat drug trafficking and organized crime. South Africa and Brazil already have an agreement in this regard. The challenge remains serious for all concerned and the IBSA countries also foresee co-operation in this regard.

In conclusion, in the past five years, IBSA has proved to be a pragmatic co-ordinating mechanism, seeking concrete results from more powerful players, as well as a better deal for other developing countries. It has become a world actor of note. Ideological and political differences (e.g. over Iran) have not marred discussions or created an atmosphere of mistrust. It is hoped that this will continue in spite of the many problems now facing the three countries and the world.





**SEGUNDA SESSÃO –
DESENVOLVIMENTO E
COOPERAÇÃO CIENTÍFICA
TECNOLÓGICA**







DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

JOSÉ MONSERRAT FILHO







DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

JOSÉ MONSERRAT FILHO *

“O conhecimento é como a luz. Sem peso e intangível, pode viajar facilmente pelo mundo, iluminando a vida de bilhões de pessoas em toda parte. No entanto, bilhões de pessoas vivem na escuridão da pobreza – desnecessariamente.”

Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial,
Banco Mundial, 1999



“O mundo tem muito de global e pouco de aldeia”, sugere Renato Ortiz.¹ Em verdade, o planeta se debate entre a aldeia e o global. O desenvolvimento, em especial o desenvolvimento sustentável, é questão extremamente aguda nos níveis nacional, regional e local, ou seja, naquilo que chamamos de aldeia, mas depende, em larga medida, da ordem global, de sua correlação de forças e de sua evolução. Enquanto isso, as ações de cooperação – sobretudo de cooperação científica e tecnológica – são administradas no nível internacional por acordos bilaterais ou multilaterais, mas têm na aldeia e na relação direta entre os aldeões sua base essencial de inspiração e de realização efetiva.



A interação entre desenvolvimento e cooperação científica e tecnológica – tema esboçado ainda no século XIX – assume caráter decisivo

* Mestre em Direito, com especialização em Direito Internacional. Membro da Internacional Law Association (ILA); membro da Diretoria do Instituto Internacional de Direito Espacial; membro efetivo da Academia Internacional de Astronáutica; autor, entre outros, do livro “Direito e Política na Era Espacial: Podemos ser mais justos no espaço do que na Terra” (Vieira & Lent, 2007), e, atualmente, Chefe da Assessoria de Assuntos Internacionais do Ministério de Ciência e Tecnologia.

1) Ortiz, Renato, *Mundialização: Saberes e Crenças*, Ed. Brasiliense, 2006, p. 79.



no século XXI. Estamos numa encruzilhada: ou este século será do desenvolvimento sustentável de todos ou da grande maioria dos países, e de cooperação internacional intensa e abrangente como jamais se viu, ou nosso planeta e a sociedade humana poderão sofrer impactos destrutivos, físicos e sociais, em escala e com conseqüências hoje difíceis de estimar.

A cooperação científica e tecnológica já não pode consistir apenas em ajuda técnica. Mais do que nunca, deve ser intercâmbio de conhecimento. Às vésperas do novo século, Joseph E. Stiglitz, que em 2001 receberia o Prêmio Nobel de Economia, percebeu com clareza: “Hoje, reconhecemos que o conhecimento não é apenas um bem público, mas também um bem público internacional ou global. Também reconhecemos que o conhecimento é central para um desenvolvimento bem sucedido. A comunidade internacional (...) tem a responsabilidade coletiva de criar e disseminar um bem público global – o conhecimento para o desenvolvimento.”²

Assim, o conhecimento como bem público global – leia-se cooperação científica e tecnológica no século XXI – surge como fator imprescindível para o desenvolvimento sustentável exigido no nosso tempo.

Não por acaso, a Conferência Mundial sobre Ciência, reunida em 1999, fez um apelo, em sua Declaração sobre Ciência e o Uso do Conhecimento Científico “Ciência para o Século XXI – Um Novo Compromisso”³: “No século XXI, a ciência precisa tornar-se um bem compartilhado, beneficiando todos os povos na base da solidariedade;

2) Stiglitz, Joseph E., Knowledge as a Global Public Good, in *Global Public Goods – International Cooperation in the 21st Century*, Edited by Inge Kaul, Isabelle Grunberg and Marc A. Stern, New York: Oxford University Press, 1999, pp. 308-325

3) A Conferência Mundial sobre Ciência, convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e pelo Conselho Internacional para a Ciência (ICSU), realizou-se em Budapeste, Hungria, de 26 de junho a 1º de julho de 1999, com a participação de 1.800 delegados, representando 155 países (entre os quais mais de 60 ministros de Ciência e Tecnologia e de Educação e seus equivalentes), 28 organizações intergovernamentais e mais de 60 organizações internacionais científicas não governamentais. Ver <http://ftp.mct.gov.br/Temas/budapeste/declaracao.htm>

que a ciência é poderoso recurso para se compreender os fenômenos naturais e sociais; e que seu papel promete ser ainda maior no futuro quando a crescente complexidade do relacionamento entre a sociedade e o meio ambiente for mais compreensível”.

O conceito de desenvolvimento sustentável⁴,⁴ proposto nos anos 70 do século passado pelos países em desenvolvimento como parte de uma almejada (e ainda frustrada) nova ordem econômica internacional, ganhou projeção global diante dos graves desafios econômicos, sociais e ambientais que estremecem o planeta: efeito estufa, mudanças de clima, poluição de rios, lagos, mares e oceanos, destruição de ecossistemas, perda da biodiversidade, sistemas energéticos e produtivos irracionais e predatórios, consumismo desenfreado, crescimento caótico dos centros urbanos. Reivindicase novo pacto global,⁵ capaz de garantir a satisfação das necessidades básicas tanto das gerações presentes, quanto das gerações futuras – meta jamais fixada antes na história humana.

Parece inviável promover o desenvolvimento sustentável sem a produção de conhecimentos – tradicionais e de ponta – e sem o acesso a eles. Também é preciso definir responsabilidades e encargos nas ações destinadas a realizá-lo. O novo tipo de desenvolvimento exige novas formas de enfrentar e resolver os problemas.

4) Sachs, Ignacy, *Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado*, RJ: Garamond, 2004. Para Sachs, uma das funções principais do Estado nacional é “a promoção de parcerias entre todos os atores interessados, em torno de um acordo negociado de desenvolvimento sustentável.” (p. 11) Ver também Veiga, José Eli da, *Desenvolvimento sustentável, o desafio do século XXI*, RJ, Garamond, 2005. Para Veiga, “a humanidade precisa evitar guerras, tiranias, pobreza, assim como degradação desastrosa da biosfera e destuição da diversidade biológica e ecológica. Trata-se de obter qualidade de vida para o homem e para a biosfera que não seja conseguida principalmente à custa do futuro.” (p.168)

5) Held, David, *Un Pacto Global*, España, Madrid: Taurus, 2006. Diz Held: “Como a época econômica e militar atual é a primeira com poder para tomar decisões que não apenas afetam a ela como também a todas as épocas futuras, suas escolhas devem ser especialmente cuidadosas, para que elas não se apoderem do direito ao mesmo valor e da capacidade de ação das gerações futuras.” (p. 220)



“O desenvolvimento de soluções inovadoras e a busca de soluções viáveis requerem nova postura e nova ética internacional: pela cooperação e colaboração entre grupos e instituições de diferentes países, com conhecimentos e recursos diversificados, responsáveis e atingidos de formas variadas pelas conseqüências ambientais do desenvolvimento; e ainda pelo comprometimento e a participação do setor produtivo em investir e contribuir para o desenvolvimento de alternativas sustentáveis”, afirmam Maria Lucia Maciel e Sarita Albagli.⁶

As duas pesquisadoras perguntam pelas novas brechas capazes de ampliar a circulação de conhecimentos e informações estratégicas ao desenvolvimento sustentável em escala global, e também pelas novas perspectivas e práticas de cooperação internacional em ciência e tecnologia que levem em consideração este imperativo e superem os estilos predatórios de produção e consumo.

Felizmente, a comunidade humana tende cada vez mais, sobretudo no nível das aldeias, a abandonar em definitivo o “estado de natureza”. Nele, segundo certa visão do conceito hobbesiano, a guerra, os conflitos, o uso da força, as intimidações, as rivalidades, a competição selvagem, a tensão permanente e as imposições constituem a linha central das relações entre os países. Mas eis que, para cobrir a vasta área global, são concebidos e desencadeados novos tipos de guerra.⁷ E a carga de agressão ao meio ambiente e de desconsideração da espécie humana clama por novo padrão civilizatório.⁸ O massacre global ocorre numa soma incontável de aldeias.

6) Proposta de organização da Oficina “Cooperação Internacional na Era do Conhecimento”, dirigida ao Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), julho de 2008.

7) Bauman Zygmunt, War of globalization era, European Journal of Science Theory, vol. 4, n] 1, 2001.

8) Pochmann, Marcio, Ouro padrão civilizatório, Folha de S. Paulo, B1, 04/05/2008. Ele escreve: “Outro padrão civilizatório precisa ser constituído no mundo. O ser humano e o ambiente não podem permanecer em segundo plano. A organização da economia deve ser o meio necessário para o atendimento do desenvolvimento humano sustentável, o que significa dizer que os bens não devem ser valorizados intrinsecamente, mas em conformidade com a sua capacidade de produzir o avanço do bem-estar de toda a humanidade com a menor agressão possível ao ambiente. Do contrário, prevalecerão as duas categorias básicas de homens a se manterem no porão do navio: os pobres excluídos da dignidade humana e os ricos condenados à solidão e à lógica da rivalidade.”

A partir do patamar global, entretanto, a interdependência e a comunicação entre os países crescem de modo exponencial, ampliando os apelos por colaboração maior e mais profunda entre eles e a consciência pública de sua urgente aplicação. Pessoas e instituições públicas e privadas com mais diversas atividades em todo o mundo aumentam em ritmo acelerado seus laços de interação.

Manuel Castells viu no novo cenário “A Sociedade em Rede”, de natureza universal – um sistema com capacidade de expansão transterritorial praticamente ilimitada, que está mudando a forma, a relevância e o peso das relações entre os indivíduos e os povos, independentemente da distância geográfica.⁹ A interdependência econômica eliminou a capacidade de um país de atingir seus objetivos isoladamente. As aldeias se aproximam, se unem, se alinham e questionam as perversidades do global.

A partir dos anos 50 do século passado, floresceu variado conjunto de organizações internacionais – como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)¹⁰ – destinadas a lidar com as demandas e oportunidades criadas pela interdependência. As aldeias pressionam. Mudanças ou meias mudanças globais se articulam.

A relação entre as aldeias, porém, segue marcada por profundas desigualdades. E a assimetria de poder na arena global mantém-se firme como realidade brutal, ainda muito longe de ser sequer arranhada por mudanças substanciais.

“A maioria dos benefícios científicos não está distribuída igualmente, como resultado da assimetria estrutural entre os países, regiões e grupos sociais e entre os sexos. O conhecimento científico tornou-se fator crucial na geração da saúde, e, por isso, sua distribuição tornou-se mais desigual. O que distingue o pobre (povo ou país) de um rico não é apenas que tenha mais ou menos bens, mas também que possa estar

9) Castells, Manuel, *A Sociedade em Rede*, São Paulo: Paz e Terra, 1999.

10) Ver <http://www.pnud.org.br/odm/>



excluído da criação e dos benefícios do conhecimento científico.” – afirma também a Conferência Mundial sobre Ciência, em sua Declaração sobre Ciência e o Uso do Conhecimento Científico – “Ciência para o Século 21 – Um Novo Compromisso”.¹¹

Apesar disso, ou por isso mesmo, há tendências importantes de alterações no quadro global que, em parte, se devem justamente ao fato de que os países precisam cada vez mais uns dos outros. A cooperação cresce e se adensa. É portadora de futuro.

China, Rússia, Índia, Brasil e África do Sul estão entre os mais ativos neste processo. Atuam individualmente e em grupo (BRICS e IBAS¹²), movem-se nos principais fóruns e organismos internacionais, debatem os mais graves problemas globais, formulam propostas concretas, viáveis e respeitáveis, projetam agendas de pesquisas estratégicas em novas e alternativas fontes energéticas, fármacos, software e produção de alimentos. O recurso à colaboração entre os aldeões torna-se constante e só faz crescer, ainda que muitas vezes sem êxito aparente.

Ocorre que a cooperação não é “um ato”, é “um processo de longo prazo”, como bem observa o professor argentino Juan Gabriel Tokatlian.¹³ E hoje, talvez mais do que nunca, este processo precisa ser conduzido de forma apropriada e transparente, pois, conforme o próprio Tokatlian alerta, ele “pode ser reforçado mediante conquistas e gratificações compartilhadas ou pode esmorecer através de práticas de free riding ou mediante a exploração de vantagens individuais”.

11) Ver <http://ftp.mct.gov.br/Temas/budapeste/declaracao.htm>

12) BRICS é acrônimo criado em 2001 pelo economista norte-americano Jim O’Neil para designar, de início, os quatro principais países emergentes – Brasil, Rússia, Índia e China – , aos quais depois se juntou a África do Sul. São países com significativas oportunidades de desenvolvimento. Ver <<http://brics.redesist.ie.ufrj.br>>. IBAS, por sua vez, é a sigla do diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul, criado em 2003, para promover o desenvolvimento via cooperação Sul-Sul, especialmente em ciência e tecnologia. Ver <www.ibsa-trilateral.org>

13) Tokatlian, Juan Gabriel, O Cone Sur e suas relações internacionais: um espaço de cooperação para a América do Sul, Política Externa, vol. 17, n° 1, jun/jul 2008, pp. 49 e 50.

As políticas de cooperação, em verdade, diferenciam-se fortemente entre si e precisam ser avaliadas de modo objetivo e competente. Há que conhecer em profundidade os reais interesses em jogo. É indispensável, não raro, decodificar palavras e conceitos, pois, como Tokatlian também observa, com razão, “os países têm interesses que derivam de seus objetivos econômicos (poder material, recursos estratégicos, bem-estar, mercados etc.) e de suas metas políticas (ordem, segurança, princípios, prestígio etc.); conseqüentemente, a cooperação envolve diferentes tipos de interesse com significados equivalentes.” Há interesses com variados graus de legitimidade. E a legitimidade desponta como critério isento por excelência.

Seja como for, o “espaço de cooperação” entre as aldeias é cada vez maior, ainda que com distintas motivações e diferentes resultados. No Cone Sul, por exemplo, um espaço de cooperação, segundo Tokatlian, “surge da existência de um substrato (político, econômico, militar e social) histórico recente que consolidou muitos valores comuns, vários interesses mútuos e certos objetivos compartilhados.” Isto não descarta a existência de divergências, por vezes significativas, sobretudo na área comercial, que precisam ser tratadas de modo a não prejudicar a tendência geral, muito positiva.

Há exigências cruciais para se erguer um bem sucedido espaço de cooperação: clara distribuição de responsabilidades e estimulante mobilização de recursos, à altura da envergadura dos atores envolvidos. Como frisa Tokatlian, “a moderação, o esforço e a constância são pontos-chave para alcançar e consolidar um espaço de cooperação: só assim seria possível expandir a sua cobertura geográfica e o seu repertório temático.”

O espaço de cooperação espacial construído por Brasil e China nos últimos 20 anos produziu o bem-sucedido programa de satélites de recursos terrestres, que já lançou três deles (CBERS-1, 2 e 2B) e se prepara para lançar mais dois (CBERS-3 e 4). Para o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, este programa “é hoje o maior projeto de cooperação científico-tecnológica entre países em desenvolvimento na área espacial”.



JOSÉ MONSERRAT FILHO

Celso Amorim considera que “o êxito alcançado pelo programa CBERS só foi possível graças ao elevado compromisso político dos dois lados com sua execução plena. Em diversos momentos, o projeto sofreu atrasos consideráveis, sobretudo – mas não apenas – em função de dificuldades financeiras e orçamentárias do lado brasileiro”.

O Ministro conta que “pacientes e constantes esforços de negociação diplomática foram necessários com o lado chinês, conduzidos sempre de maneira conjunta pelo Itamaraty, o MCT (Ministério da Ciência e Tecnologia) e o INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais). Obtivemos resultados muito positivos nessas negociações, como, por exemplo, o acordo em torno da utilização do pagamento pelo Brasil dos serviços de lançamento a serem prestados pela China na compra de produtos brasileiros de alto valor agregado. Ao longo desse processo – nem sempre fácil –, Brasil e China jamais perderam de vista a importância política fundamental do projeto, bem como o seu caráter estratégico para o desenvolvimento nacional”.

O resultado é que em 2008, ao festejarmos os 20 anos da cooperação espacial com a China, “os satélites CBERS representam a mais importante conquista do Programa Espacial Brasileiro até o momento”, como salientou Celso Amorim.¹⁴

Em ritmo de expansão, a China, pela voz de seu Vice-Ministro de Ciência e Tecnologia, Shang Yong, que visitou Brasília em junho de 2008, reconhece o grande potencial brasileiro em inovação, e, pela primeira vez, enfatiza o interesse de Pequim em que os dois países estabeleçam amplo programa de “parceria estratégica” justamente na área da inovação, que incluiria laboratórios conjuntos em bioenergia, fitofármacos e outros temas de alta relevância. À China também interessa ampla cooperação no campo da inovação com os países da América do Sul. Na ocasião, o

14) Conferência do Ministro Celso Amorim lida pelo embaixador Everton Vargas perante a 60ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), no Campus da Unicamp, em 15 de julho de 2008.

Vice-Ministro chinês não deixou dúvidas sobre isso, ao convidar o Brasil a promover um grande fórum sino-sul-americano sobre inovação.¹⁵ A proposta merece atenta consideração.

A união política e a atuação conjunta em situações de grandes dificuldades dão especial vigor aos esforços de cooperação, pois, como indica Tokatlian, “a vigência e a continuidade de um espaço de cooperação supõem não só que os participantes sejam amigos, mas também que tenham o desejo e a capacidade de se transformar, em algum momento, em aliados”.

O professor argentino vai mais longe. Ele considera a cooperação essencial para garantir a soberania dos países no mundo de hoje. A seu ver, um pleno espaço de cooperação permite “limitar a esfera de influência de uma superpotência, preservar a estabilidade de uma região e incrementar o bem-estar de seus membros”.

Em 1999, a Conferência Mundial sobre Ciência já proclamara que “a cooperação internacional entre os cientistas é contribuição valiosa e construtiva à segurança global e ao desenvolvimento de relações pacíficas entre diferentes nações, sociedades e culturas, e poderia estimular novos passos em direção ao desarmamento, incluindo o desarmamento nuclear.” Assim, haveria um imenso potencial atribuído à cooperação internacional na vida contemporânea, ainda não devidamente aproveitado.

Jacques Marcovitch, em trabalho¹⁶ publicado em 1994, delineou novo modelo de cooperação internacional para o Brasil e incluiu entre suas diretrizes básicas o empenho de “priorizar programas e projetos escolhidos com base no critério da qualidade para valorizar a excelência nos âmbitos especial e temático.” Mesmo nos programas de cooperação

15) Notícia da Agência CT – Notícias do MCT, de 1º de julho de 2008, sobre a visita do Vice-Ministro de Ciência e Tecnologia da China, Shang Yong, ao Ministério de Ciência e Tecnologia do Brasil, em Brasília, no dia 26 de junho de 2008.

16) Marcovitch, Jacques, *Competição, Cooperação e Competitividade*, in *Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão* (organizado por Jacques Marcovitch), Edusp, 1994, p. 61.



com países bem menos desenvolvidos, pautados pelo princípio da equidade, convém valorizar ao máximo possível as exigências de qualidade e excelência, pois tal enfoque também é extremamente benéfico e salutar para a parte mais carente.

Os projetos de pesquisa básica, a começar pelos de interesse global, têm evidente necessidade de cooperação internacional ampla, crescente, continuada e de longo prazo. E, como muito bem recomendou a Conferência Mundial sobre Ciência, “o acesso a tais oportunidades para os cientistas dos países em desenvolvimento deve receber apoio ativo e estar aberto a todos, na base do mérito científico”.

No século XXI, é inaceitável a cooperação internacional que não confira a mais alta prioridade à construção da capacidade científica nos países parceiros. Para a Conferência Mundial sobre a Ciência, esta postura garante “o desenvolvimento justo e o uso da criatividade humana sem discriminar qualquer país, grupos ou indivíduos”.

A Conferência afirmou, também, que a cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento deve sempre basear-se nos “princípios do acesso livre e completo às informações, da equidade e do benefício mútuo.” E que qualquer esforço de cooperação tem o dever de respeitar a diversidade de tradições e culturas. São princípios de difícil aplicação na dura realidade política do nosso tempo, mas nem por isso serão retirados da pauta dos principais fóruns internacionais ou deixarão de ser reivindicados.

A Conferência propôs, igualmente, que os países desenvolvidos arquem com a responsabilidade de aprimorar a parceria científica com os demais países, argumentando que “ajudar a criar massa crítica na pesquisa científica nacional através da cooperação regional e internacional é muito importante para países pequenos e menos desenvolvidos”.

A cooperação internacional, especialmente entre países com diferentes níveis de desenvolvimento, precisa incluir medidas especiais para impedir, reduzir e reverter a perda de recursos humanos qualificados em ciência e tecnologia, pois vários países desenvolvidos tendem a suprir sua

crescente necessidade de pessoal especializado atraindo destacados técnicos, engenheiros e cientistas dos países em desenvolvimento. As medidas de proteção, no entanto, não devem ser usadas para restringir a livre circulação de cientistas, essencial para seu aperfeiçoamento.

Quais seriam as melhores formas de cooperação científica e tecnológica? Esta é uma questão aberta. Não há receituário. Para a Conferência Mundial sobre Ciência, “o progresso científico requer vários tipos de cooperação entre entidades governamentais e não-governamentais, tais como projetos multilaterais; redes de pesquisas, incluindo redes Sul-Sul; parcerias entre comunidades científicas de países desenvolvidos e em desenvolvimento para atender às necessidades de todos os países e estimular o seu progresso; bolsas de estudos e doações (grants) e a realização de pesquisas conjuntas; programas para facilitar o intercâmbio de conhecimentos; o crescimento, sobretudo nos países em desenvolvimento, de centros científicos reconhecidos mundialmente; acordos internacionais para a promoção conjunta, avaliação e financiamento de megaprojetos e do amplo acesso a eles; painéis internacionais para avaliação científica de temas complexos; e programas internacionais para promover o treinamento na pós-graduação. Novas iniciativas são necessárias para a colaboração interdisciplinar”.

A última recomendação é crucial. Atende às demandas da pesquisa científica mais avançada no mundo inteiro. E pede, por exemplo, uma reforma urgente do sistema de departamentos isolados instalado nas Universidades brasileiras.

O mais importante nas formas de cooperação internacional é fazer com que funcionem e atinjam, de fato, os seus objetivos. Os Ministérios das Relações Exteriores, da Ciência e Tecnologia, da Educação, da Cultura e de outras áreas relevantes, em muitos países, costumam acumular em seus arquivos um grande estoque de acordos não cumpridos, apesar da importância que lhes foi atribuída no ato de assinatura.

Para enfrentar esta inadimplência, a Argentina e o Brasil criaram o “Mecanismo de Integração e Coordenação Bilateral”, um “marco

significativo no aprofundamento da associação estratégica” entre os dois países, visando “dinamizar o processo de integração bilateral e regional”, como frisa a Declaração Conjunta dos Presidentes do Brasil e da Argentina, assinada em 22 de fevereiro de 2008, em Buenos Aires.¹⁷

Trata-se de um sistema estabelecido com coordenadores responsáveis nomeados, cronograma adotado e fontes de financiamento definidas, para acompanhar, passo a passo, e remover barreiras capazes de impedir o cumprimento de acordos considerados essenciais para o desenvolvimento de ambos os países. O “Mecanismo de Integração e Coordenação Bilateral” compreende 27 programas. Quatro deles fomentam áreas estratégicas de ciência e tecnologia:

1) Cooperação Espacial, com a construção conjunta de um satélite argentino-brasileiro de observação costeira e oceanográfica, já batizado de “Sabiá-Mar”, que promete impacto positivo nos campos da proteção do meio ambiente, prevenção de desastres ambientais, manejo costeiro, recursos hídricos, oceanografia, uso sustentável dos recursos marinhos, meteorologia e mudança do clima.

2) Centro Binacional de Nanotecnologia (CBAN), cujo êxito na realização de escolas mereceu registro. O programa tem agora a tarefa de criar um plano de trabalho que “impulsione as atividades conjuntas nesse setor, com ênfase na formação de recursos humanos, no desenvolvimento científico e no avanço industrial”, mobilizando grupos de pesquisa e os setores industriais interessados.

3) Programa Bilateral de Energias Novas e Renováveis, que deve aproveitar as possibilidades de colaboração científica e tecnológica, com foco nas áreas em que os dois países mais se completem e gerem maior valor agregado. “O Programa buscará a excelência científica e acadêmica e estará voltado para a realização do interesse social, aplicação industrial e responsabilidade ambiental”, adverte a declaração dos Presidentes.

17) Ver <http://accessibilidade.mct.gov.br/index.php/content/view/69197.html>

4) Programa de Cooperação Nuclear, com tarefas assim definidas: “Determinar aos órgãos competentes do Brasil e da Argentina a constituição de uma comissão binacional responsável pelo desenvolvimento de um modelo de reator nuclear de potência que atenda às necessidades dos sistemas elétricos dos dois países e, eventualmente, da região. Determinar também que, até agosto de 2008, a referida comissão binacional elabore relatório específico de ação com esse fim. Determinar às entidades competentes que definam, no mesmo prazo, um projeto comum na área do ciclo do combustível nuclear e que elaborem igualmente, até agosto de 2008, relatório específico de ação com esse fim. Expressar a intenção de constituir uma empresa binacional de enriquecimento de urânio. Nesse sentido, instruir os organismos competentes a iniciar nos próximos 120 dias as negociações pertinentes. Determinar a realização, até maio de 2008, de um seminário de pesquisadores brasileiros e argentinos para discutir a estratégia da cooperação futura no campo nuclear, bem como para identificar projetos concretos de cooperação bilateral, incluindo o levantamento das capacidades mútuas necessárias em matéria de recursos humanos, tecnológicos e financeiros, assim como em matéria da complementação industrial”.

O balanço é bom: o seminário ocorreu em Foz do Iguaçu, de 26 a 28 de maio. Os grupos envolvidos já se reuniram várias vezes, e há expectativa de bons resultados.

A experiência do “Mecanismo de Integração e Coordenação Bilateral”, que certamente será rica e valiosa, precisará ser avaliada em todos os seus aspectos. Haverá que corrigir falhas e ganhar ainda mais eficácia e dinamismo em futuras aplicações, não apenas no Brasil e na Argentina, mas também em outros países em desenvolvimento, onde o cumprimento dos instrumentos de cooperação costuma ser um problema sério.

A Conferência Mundial sobre Ciência recomendou a expansão do uso das tecnologias de informação e comunicação, sobretudo por meio de redes, “como meio de promover o livre fluxo do conhecimento”.



Ao mesmo tempo, pediu “cuidado para garantir que o uso destas tecnologias não termine por negar ou restringir a riqueza das várias culturas e meios de expressão”.

Cabe destacar que o Brasil, a Argentina e o Chile estão envolvidos, neste momento, no plano cooperativo de construção de ampla rede de comunicação de alta velocidade, que deverá apoiar projetos de pesquisa bilaterais e multilaterais em vários países sul-americanos, nas áreas de Nanociência, Biotecnologia, Astronomia e uso compartilhado de infraestrutura científica e outras a serem definidas. A parte brasileira é conduzida pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP). Esta rede poderá revolucionar as bases técnicas da cooperação científica e tecnológica em toda a região. A iniciativa é tão útil e abrangente que bem deveria figurar entre os programas submetidos ao já mencionado “Mecanismo de Integração e Coordenação Bilateral”, pois o passo inicial e fundamental da nova rede é a ligação entre o Brasil e a Argentina (Porto Alegre-Buenos Aires).

Roberto Mangabeira Unger, por sua vez, considera “a necessidade de cooperar e a necessidade de inovar” como “os dois imperativos mais fundamentais do progresso prático.”¹⁸ Ocorre que ele parece restringir sua idéia ao esforço de cooperação e inovação dentro de um país, entre os grupos de uma sociedade. Uma aldeia isolada, ainda que próspera, não garante um bom futuro.

A tese de Mangabeira Unger, no entanto, pode e deve se estender, também, à colaboração conjunta em busca da inovação tecnológica realizada por empresas públicas ou privadas de dois ou mais países, em especial países em desenvolvimento. Também, aqui, o esforço de cooperar e inovar em áreas de interesse comum, se bem negociado e orientado, é capaz de dar forte impulso ao desenvolvimento de cada parceiro.

18) Unger, Roberto Mangabeira, *O que a esquerda deve propor*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008, p. 63.

Os caminhos da inovação tecnológica em empresas e em outros setores exigem maior presença e dinamismo nos programas de cooperação entre os países do Mercosul, da América do Sul e da América Latina, em geral. Mas, felizmente, já não estamos na estaca zero. Os programas prioritários de cooperação entre a Argentina e o Brasil em nanotecnologia e energias novas e renováveis, como vimos, fazem menção direta à necessidade do esforço inovador nas empresas de ambos os países. Ainda falta muito, no entanto, para que a maioria dos países latino-americanos entre na era da inovação e participe, ativamente, de seus benefícios.

Enquanto isto, em meio a avanços vertiginosos, o século XXI exhibe alarmante contradição: quanto mais fáceis, rápidos e eficientes são, tecnicamente, os processos de acesso à informação e de busca conjunta do conhecimento e da inovação, maiores são as dificuldades para utilizá-los na prática. O conhecimento mais importante e valioso (estratégico e/ou lucrativo) é cada vez mais concentrado e privatizado em países avançados. A impressão é de que os instrumentos de proteção da propriedade intelectual vêm sendo afiados desde os anos 80 do século passado para moldar um bloqueio impenetrável.

A Conferência Mundial sobre Ciência assumiu a conciliação: “Os direitos de propriedade intelectual têm que ser protegidos, apropriadamente, numa base global, e o acesso a dados e informação é essencial para a execução de trabalhos científicos e para transformar a pesquisa científica em benefícios para a sociedade”. A seu ver, “medidas devem ser tomadas para aprimorar este relacionamento entre a proteção dos direitos da propriedade intelectual e a disseminação do conhecimento científico que se apoiam mutuamente”. A Conferência procurou indicar uma rota intermediária para atender aos dois lados da questão: “É preciso considerar o escopo, extensão e aplicação dos direitos da propriedade intelectual em relação à produção, distribuição e utilização do conhecimento”. E exaltou o papel da lei nacional: “É preciso também desenvolver, mais profundamente, estruturas legais nacionais apropriadas para acolher os requerimentos específicos dos países em desenvolvimento



e o conhecimento tradicional, suas fontes e produtos, a fim de assegurar o seu reconhecimento e proteção adequada com base no consentimento informado dos donos habituais ou tradicionais deste conhecimento”.

Para Fábio Konder Comparato, porém, o quadro é totalmente desfavorável: “Hoje (...), o sistema de propriedade industrial tende a engendrar a concentração de poder econômico, com nula ou quase nula difusão de tecnologia. De um lado, grande parte dos avanços tecnológicos é mantida em segredo, sob regime de know-how. De outro lado, a pesquisa tecnológica demanda investimentos cada vez mais elevados, os quais somente os poderes públicos e os grandes grupos empresariais podem realizar. Mas como os investimentos privados obedecem à lógica da lucratividade e não do serviço público, eles se fazem cada vez mais, por iniciativa e no interesse exclusivo das empresas, com vistas à concorrência. Mesmo quando efetuados pelo Estado, tais investimentos beneficiam, quase exclusivamente, as grandes empresas.”¹⁹

O ônus para a cooperação internacional em ciência e tecnologia, tanto quanto para o próprio avanço global do conhecimento, parece evidente. O irônico é que a saída do impasse está justamente, não em menos, mas em mais cooperação internacional, naquela, inclusive, que envolve o saber mais estratégico. O primeiro desafio é tentar ajustar as normas internacionais fixadas no Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPS), aprovado pela Organização Mundial do Comércio em 1994, aos objetivos e planos de desenvolvimento nacional dos países, em especial daqueles em desenvolvimento. Há que abrir brechas legais para assegurar o livre acesso àquela parte do conhecimento que poderia ser definido como patrimônio comum da humanidade. Ao mesmo tempo, urge proteger o conhecimento tradicional, dos povos indígenas e das populações do interior, a começar

19) Comparato, Fábio Konder, *Ética – Direito, Moral e Religião no Mundo Moderno*, SP: Companhia Das Letras, 2006, p. 630.

por aquelas relacionadas com os recursos genéticos e biológicos da biodiversidade de cada país.

O acesso a publicações e arquivos bibliográficos deve ser objeto de ampla cooperação internacional. Já há repositórios criados em várias línguas para dar o acesso aos países menos desenvolvidos, sobretudo em áreas vitais para o desenvolvimento humano e a defesa do meio ambiente, como medicina e saúde, agricultura e ecologia.

A Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI) tem debatido a possibilidade de novos acordos internacionais, visando abrir caminho à livre circulação da informação e do conhecimento em favor dos países menos desenvolvidos, capazes de contribuir tanto para o avanço da ciência como para a solução dos problemas globais.

A Comissão de Direitos de Propriedade Intelectual, criada pelo Governo do Reino Unido em 2001, para estudar as implicações destes direitos nos países em desenvolvimento, propõe um sistema harmonizado de patentes para substituir o TRIPS. Outro caminho seria criar uma rede de parceria mundial entre agências de pesquisas, países em desenvolvimento, agências de desenvolvimento e organizações acadêmicas, que definisse e coordenasse projetos prioritários de pesquisa, com pleno acesso aos conhecimentos necessários e garantia de publicação completa de seus resultados.

Quanto ao acesso à literatura científica mundial e à visibilidade internacional da produção científica e tecnológica dos países em desenvolvimento, Maria Lucia Maciel e Sarita Albagli sugerem três tipos de iniciativas que, grosso modo, podem ser alinhadas nas políticas e ações de cooperação internacional: 1) as que visam democratizar o acesso aos recursos bibliográficos (bibliotecas digitais e repositórios de textos, sobretudo a partir do movimento de acesso livre à informação em C&T); 2) as que procuram incrementar a visibilidade do trabalho de autores destas regiões, abrindo maiores oportunidades à publicação, em revistas internacionais, de pesquisadores de países emergentes e menos desenvolvidos; e 3) as que buscam melhorar o conhecimento dos recursos

disponíveis, bem como criar competências para seu melhor aproveitamento e uso, aí consideradas as iniciativas de inclusão digital em âmbito mundial e de enfrentar as dificuldades de língua e outros obstáculos ao acesso e ao entendimento.

Fica no ar a pergunta: que instrumentos de cooperação internacional podem ajudar a democratizar o acesso ao conhecimento, sua produção e sua difusão?

A guisa de conclusão, vale notar a evolução das propostas de cooperação internacional. As primeiras abordavam as questões da manutenção da ordem e da paz, consolidadas na Carta das Nações Unidas. Ao mesmo tempo, vieram aquelas voltadas para a ajuda técnica, de alcance e resultados restritos. Só depois, tardiamente e de forma incompleta, como acentua Celso Amorim,²⁰ surgiram idéias de cooperação visando o desenvolvimento como objetivo maior. Reconheceu-se, enfim, a necessidade de formar recursos humanos altamente qualificados e de garantir pleno acesso ao conhecimento fundamental, como condições básicas para profundas mudanças sociais e culturais nas aldeias e no mapa global. Mas a cooperação transformadora ainda é periférica na arena das gigantescas lutas de interesses conflitantes travadas no mundo de hoje.

Pode-se dizer que os próprios esforços de cooperação equitativa e realmente enriquecedora são transformadores. Parece nítido, porém, que este tipo de cooperação só terá profundos efeitos globais quando for a regra e não a exceção, quando se tornar a relação hegemônica na vida internacional, a partir de políticas públicas solidamente adotadas pelos Estados.

Há quem registre uma tensão “no coração do modelo de ciência e inovação do Brasil” entre “adquirir excelência e lutar por equidade num meio global em rápida mudança.”²¹ Mas, talvez as duas ações não sejam necessariamente excludentes, e, juntas, possam representar uma solução ao mesmo tempo realista e humanista.

20) Amorim, Celso Luiz Nunes, *Perspectivas da Cooperação Internacional*, in *Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão* (organizado por Jacques Marcovitch), Edusp, 1994, pp. 152-153.

21) Bound, Kirsten, *Brazil, the Natural Knowledge Economy*, *The Atlas of Ideas*, United Kingdom, London: Demos, 2008, p. 117.



**IBAS: COORDENAÇÃO E COOPE-
RAÇÃO ENTRE PAÍSES EM DESEN-
VOLVIMENTO**

PAULO MARCHIORI BUSS
JOSÉ ROBERTO FERREIRA







IBAS: COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO ENTRE PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO¹

PAULO MARCHIORI BUSS²
JOSÉ ROBERTO FERREIRA³

INTRODUÇÃO



A cooperação Sul-Sul vem-se fortalecendo desde 1978, quando ‘Diretrizes sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD)’ foram aprovadas na Conferência das Nações Unidas sobre CTPD e suas recomendações estabelecidas no Plano de Ação de Buenos Aires⁴ que caracteriza o esforço cooperativo entre esses Estados nas áreas mais sensíveis ao seu desenvolvimento. Tal estratégia torna-se ainda mais especial quando relaciona países de um nível intermédio de desenvolvimento, com capacidade para a inovação (Inovative Developing Countries - IDCs⁵), contexto no qual se situa a cooperação trilateral entre Brasil, Índia e África do Sul, que culminou com a criação do importante Fórum de Diálogo Político e iniciativas em ciência e tecnologia (C&T), que se analisa nesse documento.

A relação dentro do IBAS desenvolveu-se na última década do século XX, iniciando com ênfase em HIV/AIDS, área das mais sensíveis para o desenvolvimento dos três países. A Índia, como grande



1 Documento preparado para o Seminário Acadêmico IBAS, Rio de Janeiro, Brasil, 29 de agosto de 2008

2 Médico, Professor da Escola Nacional de Saúde Pública/FIOCRUZ, Presidente da Fundação Oswaldo Cruz e Membro Titular da Academia Nacional de Medicina

3 Médico, Doutor Honoris Causa da Escola Nacional de Saúde Pública/FIOCRUZ, Chefe da Assessoria Internacional da Fiocruz, ex-Diretor de Recursos Humanos da Organização Pan-americana da Saúde

4 http://www.abc.gov.br/ct/histórico_ct.asp

5 Morel CM et al. Science, 2005. 309(5733): 401-404; Morel CM et al. Innovation Strategy Today, 2005. 1(1): 1-15.

produtora de medicamentos genéricos, tornou-se importante exportador de anti-retrovirais (ARVs); o Brasil, com uma política de combate à epidemia reconhecida como modelo internacionalmente; e a África do Sul, pelo número elevado de soropositivos e expressiva capacidade técnico-científica instalada, demandando tanto políticas de combate à doença como acesso a medicamentos de baixo custo.

Esta relação ampliou-se para o setor de C&T e, com o decorrer dos anos, expandiu-se para outras áreas, incluindo transportes, infraestrutura, diversidade biológica e saúde pública, o que permitiu que se avançasse para um acordo formal entre os três países.

O DIÁLOGO POLÍTICO⁶

A ‘Declaração de Brasília’, emitida em 6/06/2003, pelos Chanceleres de Índia, Brasil e África do Sul, formalizou a relação de coordenação e cooperação entre os três países em desenvolvimento, que têm em comum a capacidade de atuação em escala global. Trata-se de uma inovação em termos de cooperação internacional, por ser uma aliança trilateral com ênfase no aumento do diálogo político entre os participantes e busca de resultados concretos na promoção do desenvolvimento, via cooperação Sul-Sul.

A oportunidade de cooperação trilateral no contexto do IBAS atendeu, para o Brasil, a diretrizes da política externa do Governo Lula, e, por outro lado, ofereceu a possibilidade de se estabelecer cooperação entre países em níveis de desenvolvimento semelhantes e complementares para corrigir desigualdades internas em várias áreas sociais, políticas e do conhecimento. Isso pode facilitar e permitir o desenvolvimento de uma cooperação mais equilibrada e simétrica. Essa união de esforços pretende criar canais alternativos e inovadores de intercâmbio entre as comunidades dos três países.

⁶http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1938&Itemid=1564

Na institucionalização do Fórum de Diálogo – que ocorreu na Reunião de Ministros de Relações Exteriores, realizada em março de 2004, em Nova Delhi –, o Chanceler Celso Amorim destacou o fato de que os três países partilham princípios comuns, como democracia, multilateralismo e cooperação para o desenvolvimento, os quais facilitam o diálogo e o intercâmbio trilateral. Nesse contexto, os três Governos reafirmaram a necessidade de combater as ameaças à paz e à segurança internacionais, em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os instrumentos jurídicos de que fazem parte o Brasil, a Índia e a África do Sul.

Os objetivos principais do Fórum do Diálogo IBAS⁷ podem ser sumarizados como segue:

- Promover o diálogo Sul-Sul, a cooperação e posições comuns em assuntos de importância internacional.
- Promover oportunidades de comércio e investimento entre as três regiões das quais os países fazem parte.
- Promover a redução internacional da pobreza e implementar o desenvolvimento social.
- Promover a troca trilateral de informações em melhores práticas, tecnologias e habilidades em relações internacionais, assim como implementar os respectivos esforços de sinergia coletiva.
- Promover a cooperação em diversas áreas, como agricultura, mudanças climáticas, cultura, defesa, educação, energia, saúde, sociedade de informação, ciência e tecnologia, desenvolvimento social, comércio e indústria, turismo e transporte.

Posteriormente, os três Governos sublinharam o compromisso de cooperar no desenho e na implementação de projetos orientados à promoção da inclusão e equidade sociais através da redução da pobreza

7 <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/20600.html>



e do combate à fome, bem como do acesso à educação, saúde e saneamento, com a identificação de projetos-piloto e boas práticas, visando a sua disseminação nos planos regional e internacional como exemplos concretos para alcançar as Metas de Desenvolvimento do Milênio. A preparação, aprovação e implementação desses projetos observariam os regulamentos e os procedimentos existentes no âmbito do PNUD e de outras agências das Nações Unidas. Para ressaltar seu compromisso, a Índia, o Brasil e a África do Sul aportariam contribuições a essa iniciativa com vistas a facilitar a operacionalização dos projetos.

A partir da criação do Fórum, sucessivas reuniões foram realizadas, em diversos níveis, sustentando o compromisso político nesta cooperação trilateral. No nível mais alto estão as Cúpulas de Chefes de Estado, das quais a mais recente foi realizada em outubro de 2007, em Tshwane, África do Sul⁸, e a próxima está programada para outubro de 2008, em Nova Delhi.

No nível imediatamente abaixo estão os encontros de Chanceleres, que presidem as Comissões Mistas (Comistas) e emitem comunicados que consolidam posições comuns sobre temas políticos, quer nas Comistas, quer em outras oportunidades, como em paralelo às Assembléias Gerais da Nações Unidas. Ocorreram até o presente cinco Comistas: Nova Delhi (5/03/2004), Cidade do Cabo (3/03/2005), Rio de Janeiro (30/03/2006), Nova Delhi (16-17/07/2007) e Somerset West (11/05/2008).

O Fórum tem tido desempenho ótimo no que diz respeito às consultas e à concertação política. Os nove comunicados ministeriais⁸ (os das cinco Comistas e outros quatro: Declaração de Brasília e Comunicados de Encontros nas 58^a, 59^a e 62^a Assembléia das Nações Unidas) e o Comunicado de Chefes de Estado e de Governo sobre assuntos de política externa constituem um repositório de posições comuns sobre ampla gama de temas, com

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

mobilização de praticamente todos os setores das chancelarias. Esse exercício serviu, até o momento, para aprofundar o conhecimento mútuo e criar as bases de uma cultura de interação política entre os três países.

Além desses níveis de concertação, o Fórum também utiliza ‘pontos focais’ que têm se reunido semestralmente, contando-se as reuniões que, via de regra, mantêm imediatamente antes dos encontros ministeriais das Comistas. Assim, a última reunião de pontos focais, às vésperas da reunião ministerial de Somerset West, foi considerada a décima segunda. Nem todas as reuniões de pontos focais geraram ata ou algum documento final, encontrando-se referências às seguintes reuniões: Nova Delhi (Novembro de 2004), Vereening (Novembro de 2005), Johannesburgo (Outubro de 2007) e Cidade do Cabo (Maio de 2008).

FUNDO IBAS

A Índia, o Brasil e a África do Sul constituíram, em 2004, um Fundo de Combate à Fome e à Pobreza (Fundo IBAS) para beneficiar países em desenvolvimento, inovando, assim, em relação ao círculo tradicional de doadores. Os recursos são aportados em contribuições anuais de USD 1 milhão dos países-membros, e já foram utilizados para financiar dois projetos: 1) coleta de lixo sólido no Haiti; e 2) desenvolvimento agrícola na Guiné-Bissau.

A fim de otimizar a utilização dos recursos disponíveis, o Brasil convocou reunião com os parceiros do IBAS e a Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul, do PNUD, com o objetivo de estabelecer procedimentos para recebimento de propostas, preparação de projetos e sua implementação. É desejável que projetos já realizados possam ser replicados em outros contextos, aproveitando-se a experiência desenvolvida.

COOPERAÇÕES SETORIAIS

IBAS decidiu envolver diversos setores das administrações públicas dos três países, para que trocassem informações e identificassem eventuais nichos de cooperação. Foram propostos 16 Grupos de Trabalho:

1. Administração pública
2. Administração tributária – Receitas
3. Agricultura
4. Assentamentos humanos
5. Ciência e tecnologia, incluindo Pesquisa Antártica
6. Indústria, comércio e investimentos
7. Cultura
8. Defesa
9. Desenvolvimento social
10. Educação
11. Energia
12. Meio ambiente e mudanças climáticas
13. Saúde
14. Sociedade da informação
15. Transportes
16. Turismo

A dinâmica que permitiu a ampliação das áreas de atuação do Fórum ainda não se esgotou, pois existem propostas para o estabelecimento de novos grupos em Obras Públicas e Infra-estrutura, Temas Florestais, Sistemas Carcerários, Relações Federativas e Pequenos Negócios.

A área de C&T foi considerada de interesse estratégico para a consolidação da cooperação setorial e multilateral, ainda que outros setores tenham também promovido iniciativas de cooperação, caso do setor saúde que, numa fase muito inicial, promoveu uma primeira abordagem de intercâmbio.

COOPERAÇÃO INICIAL EM SAÚDE

Em fevereiro de 2004, uma reunião do Grupo de Trabalho da área da Saúde, realizada em Brasília, aprovou seis temas de interesse para cooperação, incluindo:

- Direitos de propriedade intelectual e acesso a medicamentos
 - Medicina tradicional
 - Integração entre laboratórios e regulações sanitárias
 - Vigilância epidemiológica
 - Vacinas
 - Pesquisa e desenvolvimento de produtos farmacêuticos

Nessa ocasião, a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) foi contatada por instituições da Índia e da África do Sul – respectivamente o Conselho Indiano de Pesquisa em Medicina (ICMR) e o Conselho de Pesquisa Médica da África do Sul (MRC) –, vindo a se estabelecer um Memorando de Entendimento entre as três Instituições, com o objetivo de implementar a mesma agenda já aprovada no âmbito dos Ministérios da Saúde.

Em continuidade ao compromisso assumido, o Ministério da Saúde do Brasil propôs a visita de técnicos indianos e sul-africanos ao Brasil à rede nacional de laboratórios de vigilância em saúde e à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), nas áreas de controle de medicamentos, produtos da área da saúde e laboratórios de controle de qualidade. As reuniões técnicas, realizadas em fevereiro de 2006 com a Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/MS), ANVISA, FIOCRUZ e Instituto Adolfo Lutz, resultaram em plano de trabalho e propostas de cooperação a serem desenvolvidos após aval dos respectivos Ministros da Saúde, que se reuniram na África do Sul, em março de 2006. Entretanto, no período proposto, o Ministro da Saúde do Brasil foi



substituído, deixando o País de ser representado na referida reunião, o que levou a um período de interrupção no processo proposto.

O DESENVOLVIMENTO NA ÁREA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Os ministros de Ciência e Tecnologia dos três países vêm promovendo reuniões de trabalho desde 2004, sendo que durante a II Reunião, realizada no Rio de Janeiro, em 8/06/2005 foi assinada a ‘Declaração do Rio de Janeiro sobre Ciência e Tecnologia do IBAS’⁹ e aprovado o Programa de Trabalho 2005–2007, anexo à Declaração.

O Programa foi estabelecido de forma a explicitar as áreas prioritárias da cooperação para os próximos dois anos, bem como a indicação dos respectivos coordenadores nacionais para cada área temática. Adicionalmente, elencou alguns eventos correlacionados aos grupos de trabalho temáticos do IBAS, os quais têm como objetivo principal elaborar planos de trabalhos específicos para cada tema. Os planos de trabalho temáticos seriam submetidos à apreciação e eventual aprovação do Grupo de Trabalho do IBAS em C&T.

IBAS - REUNIÕES DOS MINISTROS DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Outubro 2004 (Nova Delhi) – I Reunião Ministerial do IBAS em C&T. Identificaram-se as áreas prioritárias de cooperação em C&T

Junho 2005 (Rio de Janeiro) – II Reunião Ministerial do IBAS em C&T. Assinatura da Declaração do RJ. Definição dos Coordenadores Temáticos de cada país

Junho 2005 (Rio de Janeiro) – I Reunião Ministerial sobre Sociedade da Informação do IBAS, realizada no âmbito da

⁹ <http://acessibilidade.mct.gov.br/index.php/content/view/11492.html>

Conferência Ministerial Regional da América Latina e do Caribe, preparatória para a Segunda Fase da Cúpula de Túnis

Setembro 2006 (Angra dos Reis) – III Reunião Ministerial do IBAS em C&T. Assinatura de Ata que compromete recursos na ordem de US\$ 1 milhão por país

Dezembro 2007 – IV Reunião de Ministros de C&T (não ocorreu; reprogramada para 2008, em Nova Delhi)

O Programa previu a promoção de mecanismos adequados à identificação de linhas de cooperação científica e tecnológica nas seguintes áreas temáticas:

- Biotecnologia (incluindo biotecnologia agrícola e bioinformática)
 - Energias alternativas e renováveis
 - Astronomia e astrofísica
 - Meteorologia e mudanças climáticas
 - Oceanografia, ciências da pesca e pesquisa antártica
 - Conhecimentos tradicionais
 - Tecnologias da informação

No âmbito dessas áreas, a cooperação seria iniciada em questões relativas a:

- HIV / AIDS, tuberculose e malária
- Biotecnologia na saúde e na agricultura
- Nanociências e nanotecnologia
- Ciências oceanográficas

Deveriam ser favorecidas ações ancoradas em centros de excelência; apoiar a estruturação de projetos conjuntos de pesquisa; encorajar parcerias público-privadas, com vistas a possível aplicação comercial dos resultados;

compartilhar informações sobre melhores práticas em matéria de transferência tecnológica; e engajar em questões de direitos de propriedade intelectual, com especial relevância na proteção da biodiversidade e do conhecimento tradicional.

Com o propósito de melhorar a qualidade de vida da população dos três países, o Programa IBAS deveria buscar os seguintes resultados:

- Identificar demandas e oportunidades de cooperação trilateral em C&T
- Promover a integração para beneficiar um número maior de instituições nos países
- Promover melhor capacitação de recursos humanos para C&T
- Propiciar oportunidades para a geração e apropriação de conhecimentos científicos e tecnológicos demandado pelas sociedades dos três países

Paralelamente, para atividades brasileiras no âmbito da cooperação IBAS em C&T foi instituído o Programa de Apoio à Cooperação Científica e Tecnológica Trilateral entre a Índia, o Brasil e a África do Sul – Programa IBAS, através da Portaria MCT nº 481, de 15/07/2005. A Agência de implementação e apoio às atividades aprovadas pelo Comitê Gestor do Programa IBAS no Brasil é o CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico). Estabeleceu-se, ainda, que os executores desses programas seriam as Instituições de ensino superior, institutos de P&D e organizações de cunho científico e tecnológico, públicos e privados, assim como organismos, redes e consórcios multilaterais de cooperação científica e tecnológica sem fins lucrativos.

IBAS - REUNIÕES DOS GRUPOS DE TRABALHO EM C&T

Março 2005 (Cidade do Cabo) – I Reunião do GT em C&T do IBAS. Reunião setorial preparatória à II Comissão Mista IBAS

Março 2005 (Cidade do Cabo) – I Reunião do GT sobre Sociedade da Informação do IBAS. Reunião setorial preparatória à II Comissão Mista IBAS

Junho 2005 – II Reunião do GT em C&T do IBAS. Elaboração da ‘Declaração do Rio de Janeiro sobre Ciência e Tecnologia do IBAS’ e aprovação do Programa de Trabalho 2005-2007

Junho 2005 (Rio de Janeiro) – II Reunião do GT sobre Sociedade da Informação do IBAS (Em paralelo à II Conferência Regional América Latina e Caribe para a 2ª Fase de Túnis). Elaboração da Minuta de Moldura de Cooperação sobre Sociedade da Informação do IBAS

Março 2006 (Rio de Janeiro) – III Reunião do GT Sociedade da Informação. Avaliação dos resultados do Plano de Ação de 2005-2006 e elaboração de novo plano. Aprovação, forma e encaminhamento do instrumento ‘IBSA Framework for Co-operation on Information Society’

Março 2006 (Rio de Janeiro) – Reunião do Grupo de Trabalho sobre C&T do IBAS. Progress Report

Setembro 2006 (Angra dos Reis) – Reunião do Grupo de Trabalho sobre C&T do IBAS. Avaliação das recomendações dos Workshops temáticos

Julho 2007 (Nova Delhi) – Reunião do Grupo de Trabalho sobre C&T do IBAS. Reavaliação das recomendações dos Workshops temáticos

Julho 2007 (Nova Delhi) – SOC-INFO. Reunião do Grupo de Trabalho

Maio 2008 (Cidade do Cabo) – VI Reunião do Grupo de Trabalho sobre C&T do IBAS – reprogramação das atividades. Sugestão de Memorando de Entendimento

Em reunião do GT de C&T, realizada em março de 2005, na Cidade do Cabo, foi estabelecido que cada um dos três países ficariam responsáveis por conduzir os trabalhos em duas das áreas temáticas, ficando as mesmas assim distribuídas:

1. HIV / AIDSÍndia
2. TuberculoseÁfrica do Sul
3. MaláriaBrasil
4. Biotecnologia em saúde e agriculturaÁfrica do Sul
5. Nanociências e tecnologiaÍndia
6. Ciências oceanográficas.....Brasil

Especificamente, para os três primeiros temas de saúde, o MCT contou a FIOCRUZ, que designou pesquisadores de seu quadro para acompanharem os trabalhos das três áreas temáticas.¹⁰ Dando continuidade a esta programação, foram realizadas as reuniões temáticas relacionadas no box.

¹⁰ Ricardo Galler e Ernesto Marques (HIV/AIDS); Luis Roberto Castelo Branco (Tuberculose) e Cláudio Ribeiro (Malária)

GRUPOS DE TRABALHO NA ÁREA DA SAÚDE

- Maio 2005, Nova Delhi – Reunião preparatória sobre Vacinas para HIV-AIDS
- Setembro 2005, Pretória – Grupo de Trabalho em Malária
- Outubro 2005, Cidade do Cabo – Grupo de Trabalho em Vacinas
- Março 2006, Teresina – Reunião sobre Malária
- Novembro 2006, Cidade do Cabo – Pesquisa em Tuberculose

HIV/AIDS

A reunião preparatória, realizada em Nova Delhi, em maio de 2005, esteve orientada a uma revisão global da situação e dos desafios a serem enfrentados, e definiu os objetivos da reunião definitiva, a realizar-se na Cidade do Cabo como sendo:

- Intercambiar informações sobre pesquisa, avaliação da produção e distribuição de vacina contra AIDS.
- Compartilhar as melhores práticas na preparação comunitária para esta iniciativa.
- Estabelecer consenso sobre as estratégias para intensificar o compromisso político e expandir os esforços em relação à vacina de AIDS no nível internacional.
- Desenvolver atividades conjuntas em áreas substantivas de colaboração (incluindo reforço regulatório, melhor recrutamento de ensaios clínicos e melhores incentivos para companhias nacionais de biotecnologia).

Na Cidade do Cabo, cinco meses depois, os participantes se dividiram em grupos de trabalho orientados respectivamente a pesquisa e desenvolvimento; iniciativas e comprometimento de vacinação; testes clínicos; transferência de tecnologia; e, ao final, consolidaram as resoluções em três áreas programáticas:

- Desenvolvimento da vacina
- Projeto comum de pesquisa para a vacina
- Desenvolvimento de uma visão compartilhada

As delegações nacionais deveriam indicar os líderes que, em cada país, coordenariam os projetos; entretanto, para manter o ‘momentum’ alcançado durante a reunião, a discussão deveria seguir entre os membros de cada um dos grupos de trabalho.

Os seguintes projetos potenciais foram identificados:

- Desenvolvimento de unidades de toxicologia, de instalações para primatas não-humanos, de gerência de propriedade intelectual e de gerenciamento de informação.
- Desenvolvimento de padrões comuns para ensaios, acreditação, normas regulatórias, previsão de demanda de vacinas, sistemas de informação e monitoramento, a longo prazo, de participantes em experimentos.
- Desenvolvimento de agendas nacionais de vacinas para promoção política, incorporando objetivos de ‘advocacy’ nacionais, regionais e globais.
- Desenvolvimento comum de estratégias de recursos humanos, incluindo programas de intercâmbio, treinamento conjunto e desenvolvimento e retenção de habilidades estratégicas.

Foi proposto que se organizassem GTs para uma dedicação mais aprofundada nessas áreas, o que, entretanto não

ocorreu, até o momento. Entre as conclusões do Grupo de Trabalho destaca-se a questão da propriedade intelectual, demandando a criação de um escritório central do IBAS para controlar o processo; a proposta de criação de grupo de trabalho para negociar o licenciamento de produtos no âmbito do IBAS; a implementação de programa de treinamento de recursos humanos no desenvolvimento de testes, acreditação de laboratórios e controle de qualidade; a proposta de instalação de plantas de produção, na África e no Brasil, para atender à demanda de produção. A impressão geral foi de que predominou o objetivo de alavancar o desenvolvimento tecnológico e a produção de vacinas na África do Sul, com a ajuda da Índia e do Brasil, visando a atender, de início, o mercado africano como um todo.

MALÁRIA

Realizou-se em Pretória a reunião de um Grupo de Trabalho designado como 'Iniciativa de Malária para a África', que tinha como objetivo aproximar pesquisadores na área de descoberta e desenvolvimento de novas drogas antimaláricas (nas quais, aparentemente os grupos sul-africanos acumulavam maior experiência) e de novos inseticidas para controle vetorial da malária, além de explorar novos meios diagnósticos para a doença em seres humanos e infecção nos mosquitos vetores, assim como o desenvolvimento da epidemiologia molecular do parasita.

O resultado do GT permitiu a identificação de algumas possibilidades de cooperação, cuja implementação não parece tarefa fácil. Considerou-se que teria sido útil a presença de representantes dos Ministérios de Relações Exteriores, pois um acordo específico pode apresentar desdobramentos que transcendem a abordagem especializada, como, por exemplo, a questão relativa a registro de patentes e a delimitação dos interesses específicos de cada país.



Assim mesmo, algumas atividades futuras foram cogitadas, como:

- Criação de Portal IBAS na Internet, com links de instituições de pesquisa e divulgação de eventos de interesse.
- Realização de uma segunda reunião, no Brasil, simultaneamente à realização do Congresso Brasileiro de Medicina Tropical, em março de 2006.
- Elaboração de um artigo (de autoria conjunta) divulgando o IBAS em periódicos científicos dos três países e estabelecendo prioridades de cooperação.

Cumprindo a segunda recomendação, reuniu-se em Teresina (Piauí, Brasil), em 8/03/2006, um GT do IBAS que revisou as principais áreas de pesquisa em curso no país e propôs a elaboração de um repertório da situação brasileira nessa área. O repertório foi produzido e publicado pela FIOCRUZ¹¹ (em inglês), incluindo 70 núcleos de pesquisa existentes no país, com a relação das áreas de pesquisa prioritárias e dos projetos em curso, além da relação dos pesquisadores responsáveis, num total de 340, dos quais 116 eram líderes de grupos específicos (com pelo menos 3 artigos aceitos pelo Medline nos últimos 5 anos) e 124 pesquisadores associados, todos eles com a lista das publicações mais recentes.

TUBERCULOSE

O GT sobre Tuberculose reuniu-se na Cidade do Cabo, em novembro de 2006, objetivando a troca de informações sobre pesquisa na doença e o desenvolvimento de Boas Práticas Clínicas e de

11 Repertoire of the Groups conducting Malaria research in Brazil. Claudio Tadeu Daniel Ribeiro et al. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007 (116 pp).

Laboratório, assim como a possibilidade de promover atividades conjuntas em áreas de interesse (incluindo sistemas de saúde, pesquisa operacional e incentivo à indústrias nacionais de biotecnologia).

O debate concentrou-se em duas áreas, relativas à pesquisa básica aplicada e testes diagnósticos e de estudos operacionais e sistemas de informação.

No primeiro grupo, uma das propostas esteve relacionada com estudos de diversidade molecular e detecção de TB droga-sensível (DS-TB) e TB droga-resistente (DR-TB), incluindo novos métodos e técnicas para observação dos diferentes genótipos de *M. tuberculosis*, detecção de MDR-TB, desenvolvimento de arquivo de dados comuns e desenvolvimento de técnicas moleculares em comum. A segunda proposta tratou da avaliação de novos métodos diagnósticos (moleculares e imunológicos), sugerindo-se a criação de um banco de amostras clínicas para agilizar estudos interativos nas diferentes áreas e a recomendação de que a avaliação diagnóstica deva ser coordenada por um comitê de especialistas com representantes governamentais e das instituições de pesquisa, indústria e sociedade civil organizada.

No segundo grupo se discutiu o estabelecimento de locais para estudos clínicos e laboratoriais para novos fármacos, novas vacinas e novos testes diagnósticos, assim como o mapeamento da capacidade de cada país para a identificação de projetos colaborativos potenciais, compartilhando informações e procedimentos de boas práticas clínicas e de laboratório. Foi sugerida a realização de um novo GT logo que o referido mapeamento esteja terminado, previsto para o final do ano de 2007, mas que ainda não ocorreu.

FORMALIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO EM SAÚDE E MEDICINA

Em outubro de 2007, em Pretória, os Ministros de Relações Exteriores dos três países assinaram um novo Memorando de

Entendimento em Cooperação na Área de Saúde e Medicina, que estabelece a cooperação entre as partes nas áreas relacionadas no box.

COOPERAÇÃO EM SAÚDE E MEDICINA

- HIV/AIDS, incluindo:
 - estabelecimento de estratégia comum em resposta à epidemia
 - produção de drogas anti-retrovirais para assegurar acesso universal
 - pesquisa e produção de vacinas em conjunto com IBAS
- C&T
 - produção de testes de carga viral e genotipificação
 - transferência de tecnologia em laboratórios para garantia de qualidade.
- Desenvolvimento de programa de tuberculose, com co-infecção com HIV.
 - Programas de malária, com diagnóstico, tratamento e controle de vetores.
 - Programas de assistência farmacêutica e registro de produtos de saúde
 - Fornecimento de medicamentos.
 - Vacinas.
 - Pesquisa e desenvolvimento em medicina (em consonância com IBAS C&T).
 - Medicina tradicional.
 - Direitos de propriedade intelectual.
 - Vigilância de doenças.

Estabelece que esta cooperação será implementada pelo compartilhamento de informações, intercâmbio de profissionais,

incluindo treinamento em programas educacionais, programas de cooperação científica (seminários e projetos conjuntos) e transferência de tecnologia, e promove a criação de um GT para supervisionar a implementação desse Memorando de Entendimento.

INICIATIVAS GERAIS DE APROFUNDAMENTO E DISSEMINAÇÃO

Em duas reuniões mais recentes, os Chefes de Estado e, posteriormente, os Ministros de Relações Exteriores, respectivamente em Tshwani e Somerset West, seguiram ampliando a abrangência do Fórum Trilateral, visando a expandir e enraizar o processo de aproximação entre a Índia, o Brasil e a África do Sul, e concebendo ações para envolver no IBAS entidades de fora da esfera do Poder Executivo.

Surgiram, então, várias iniciativas, algumas pontuais e outras que se têm prolongado em edições sucessivas. Essas iniciativas podem ser assim compiladas:

- Seminário sobre Desenvolvimento Econômico com Eqüidade
- Fórum de Empresários
- Fórum de Mulheres (realizado com o apoio do GT de Desenvolvimento Social)
- Fórum de Parlamentares
- Seminário de Acadêmicos
- Fórum de Editores
- Eventos culturais

Na reunião de Chefes de Estado, de Tshwani, foi acordado o estabelecimento de um mecanismo consultivo trilateral para intercâmbio de informações sobre direitos de propriedade intelectual visando ao estabelecimento de um regime balanceado nessa área. Isto contribuirá

para o progresso econômico e social dos países em desenvolvimento, assegurando o acesso ao conhecimento, ao cuidado de saúde e à cultura. Um Memorando de Associação em Direitos de Propriedade Intelectual deverá ser assinado na próxima Reunião de Chefes de Estado, na Índia.

Na reunião de Somerset West, os Ministros destacaram a importância dos princípios e metas adotadas na Declaração de Rio (Agenda 21) e na de Johannesburg, na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, enfatizando a necessidade de capacitação, financiamento, desenvolvimento e transferência de tecnologia e desenvolvimento institucional para lográ-lo.

Atenção especial foi dedicada à revisão do processo do Fundo IBAS de Combate à Fome e à Pobreza, para que a mesma seja finalizada antes da 3ª. Cúpula do IBAS, incluindo a discussão de modalidades de desembolso e os critérios para apresentação de projetos, além de promover a formulação de projetos ao nível dos países.

Por último, os Ministros revisaram o trabalho dos Grupos Setoriais e adotaram seus relatórios, reafirmando a necessidade de que os Grupos de Trabalho se reúnam regularmente e possam implementar os planos de trabalho acordados.

DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Os excelentes resultados obtidos até agora na área de C&T em saúde do IBAS estimulam que a cooperação trilateral seja expandida e aprofundada.

No grupo de trabalho realizado em Pretoria, agora destinado especificamente à Saúde, são destacadas as mesmas patologias exploradas anteriormente nos Grupos de Trabalho do MCT e Fiocruz, priorizando aspectos específicos que poderiam ser considerados através de ‘acordos abrangentes’ entre o que se denominam ‘instituições estruturantes de C&T em saúde’: Institutos Nacionais de Saúde; Universidades com reconhecida experiência na área; grandes hospitais dedicados à pesquisa clínica etc.

Tais acordos devem abrir campos de cooperação em:

- formação de recursos humanos em saúde e C&T
- desenvolvimento conjuntos de estudos e pesquisas relevantes para o IBAS, para além dos problemas específicos focados até aqui
 - privilegiar cooperação para o desenvolvimento dos sistemas de saúde, substrato fundamental para a melhoria da qualidade da atenção e capaz de abarcar temas abrangentes e relevantes
 - outros, que a análise e a pactuação do IBAS considerem prioritários

Finalmente, sugere-se a criação de um Fundo de Apoio à Pesquisa e Desenvolvimento de Recursos Humanos em C&T e Saúde do IBAS, visando a garantir eficácia e sustentabilidade nos projetos e, sobretudo, nos acordos entre as instituições estruturantes de C&T em saúde.





KNOWLEDGE AND SCIENCE AS COMMONS

PRABIR PURKAYASTHA







KNOWLEDGE AND SCIENCE AS COMMONS

PRABIR PURKAYASTHA*

They hang the man
And flog the woman
That steals the goose from the commons
But let the greater villain loose
That steals the commons from the goose
(English Folk poem, circa 1764¹)

One of the key determinants of today's world is the speed with which innovation² takes place and is brought within the sphere of production. The growth of technology is a continuous driver of the economy. While a lot of discussions have taken place on the monopoly created through the "reproduction" of the innovation via patents, relatively less attention has been focussed in the way innovation takes place and the structures within which innovation is either facilitated or retarded. Does the networked world of today carry new possibilities for alternate structures of creating knowledge and innovation that are currently being impeded by the patent model of incentivising innovation? Is it possible to expand the notion of "commons" for developing these possibilities?

The technology model of generating innovation was conceived to be "private" from the beginning. The patenting system originated in the

* Centre of Technology and Development New Delhi.

1 David Bollier, *Silent Theft: The Private Plunder of Our Common Wealth*, Routledge, 2002.

2 See discussions on technology and the pace of innovation in Prabir Purkayastha, *Technology: Breaking the Cycle*, Academic Seminar, Brasilia, IBSA Summit on 12 September, 2006.



days of the lone inventor and the need to protect his/her invention. Historically, the lone inventor has given way to large corporate or state funded research laboratories in the early twentieth century. Increasingly, science institutions have been also looking at producing knowledge in profit-oriented ways similar to those used by global corporations in creating new technologies. With the Bayh-Dole legislation³ in the US, this model has come to dominate publicly funded science in the US. In India, as elsewhere, the belief the direction that the US has moved in is a good way to go is gaining ground.

Interestingly, this is also a time in which alternate models of generating knowledge and innovation⁴ have gained ground. The Free Software Movement has shown that networked and open collaborations of “hackers” can produce software of far better quality than what the best of well-heeled corporations working in isolation can manage. The power of open, collaborative structures, working without so-called material incentives is visible in this model. The Free Software Movement has thus resurrected older models that have played key roles in successful innovation in technology development, such as the cases of the steam engine development in Cornish mines⁵ and the blast furnace developments⁶ in Great Britain and the US.

The question we would like to explore in this paper is if we accept the concept of a knowledge economy, what are the instruments most appropriate for the expansion of the knowledge economy, especially for countries such as India, Brazil and South Africa? Is there evidence to

3 An easily accessible critique of Bayh Dole Act is Clifton Leaf, *The Law of Unintended Consequences*, Fortune, September 19, 2005.

4 Prabir Purkayastha, Satyajit Rath, Amit Sengupta, *Looking at Knowledge and Science as Commons*, Background Paper, Workshop on Science Commons, Delhi, 18th January, 2008.

5 Alessandro Nuvolari, *Collective Invention during the British Industrial Revolution: The Case of the Cornish Pumping Engine*, Eindhoven Centre for Innovation Studies, The Netherlands, Working Paper 01.04, May 2001.

6 Robert C. Allen, *Collective Invention*, *Journal of Economic Behavior and Organization* 4, 1983.

believe that incentives for innovation require a strong patenting regime or is this a one of these claims made into truth through repetition?

REPRODUCTION OF INNOVATION: PATENTS AND COPYRIGHTS

A number of recent cases in the United States Supreme Court⁷ and in the US Federal Court dealing with patents have shown that companies investing heavily in advanced technologies are moving away from the patent model. A major exception to this is the big pharmaceutical company sector.

The current developments in software – the free and open source software (FOSS) movement – has forcefully counter posed the concept of “commons” to that of intellectual property rights. Intellectual property rights, in this view of the world is nothing but an attempt to exclude people from the domain of knowledge by enclosing it, similar to the enclosing of commons carried out over the last 500 years: it is simply using a legal artifice to privatise knowledge which is publicly held. The struggle against intellectual property rights of various kinds is then converted in a battle for preserving the global commons, specifically knowledge in its various forms.

The last few decades have seen the creation of a new category of private property rights called Intellectual Property Rights, bringing under one umbrella what were earlier disparate rights. Thus different kinds of

7 One of the important cases is *KSR Vs Telefax*. In this case a number of hi-tech companies, who are regarded to be innovative, sided against easy granting of patents. The exception was of course the pharma companies who were on the other side. The judgement raised the bar on patents. “We build and create by bringing to the tangible and palpable reality around us new works based on instinct, simple logic, ordinary inferences, extraordinary ideas, and sometimes even genius. These advances, once part of our shared knowledge, define a new threshold from which innovation starts once more. And as progress beginning from higher levels of achievement is expected in the normal course, the results of ordinary innovation are not the subject of exclusive rights under the patent laws. Were it otherwise patents might stifle, rather than promote, the progress of useful arts. See U. S. Const., Art. I, §8, cl. 8. These premises led to the bar on patents claiming obvious subject matter established in *Hotchkiss* and codified in §103. Application of the bar must not be confined within a test or formulation too constrained to serve its purpose.” *KSR International v Telefax* US Supreme Court.



private property rights — creative rights of authors under copyright and industrial property rights such as patents, trademark, trade secrets and industrial designs – has been brought under the common rubric of Intellectual Property Rights (IPR). The objective of this exercise of renaming was two fold. First, it sought to give a cover of individual creativity to legitimise essentially corporate rights. The second was to expand enormously the scope of these rights.

The impact of this new IPR regime, coupled with the global trading regime under WTO, has led to the private appropriation on a grand scale of commonly held biological and knowledge resources of society. The patents regime today has expanded to patenting of life forms, genetic resources, genetic information in life sciences, patenting methods and algorithms in computational sciences and even patenting of how business is done. Not only are methods and algorithms being patented, the copyright has been extended to software and all forms of electronically held information. Traditional knowledge and biological resources held and nurtured by different communities are being pirated by global corporations. Increasingly, the enterprise of science as a collaborative and open activity for creating knowledge is being subverted into a corporate exercise of creating monopolies and milking super profits from the consumers.

The impact of such appropriation is now visible. The HIV/AIDS epidemic has shown that what stands between life and death of the victims is the profit of big pharma. It is impossible for the vast majority of the people in the globe today to pay the costs of new life saving drugs which are patent protected. If the IPR regime has been damaging to the life of those suffering from disease, what lies in store for agriculture is even worse. With biotechnology and bioinformatics, corporate seed companies and corporate plant breeders will control global agriculture and food production. With food prices already sky-rocketing, the impact of such a monopoly on the vast sections of the people can well be imagined.

Earlier, copyright was used to create monopolies in software. With changing interpretations of patenting, software is now also being patented in many countries. As the information technology spreads to all our activities, every sphere of such activities will be controlled by patents or copyrights.

Proponents of a strong IPR regime claim that even if patents have the above social costs, they are great for promoting innovations required by society. Even if we focus narrowly on the question of costs of patenting against the benefit it gives in terms of revenue, figures indicate otherwise: the bang is not worth the buck involved in patenting.

In a forthcoming book, two researchers Bessen and Meurer⁸ have analysed the numbers in terms of revenues generated from patents as against cost of filing, maintaining and defending patents in courts. In their view, the data shows that except in the case of pharmaceuticals, patents generate far more litigation costs than revenue. The numbers are clear: domestic litigation costs —16 billion dollars in 1999 alone — was about twice the revenue for patents. Even in this, almost two thirds of the revenue was from pharmaceuticals and chemicals. Worse, the more innovative the company, more was the likelihood of it being sued. The software and business method patents fared the worst, with costs far outstripping the benefits of patenting. Even if we examine, not the broader question of whether societies benefit due to greater innovation, but the very narrow one of whether companies that are innovative, benefit from patenting, the answer is that they do not. This answer that Bessen and Merurer come to is no different from what others have discovered in the past: if patents did not already exist, it would be a poor way of rewarding innovation.

Research of Bessen and Meurer, Boldrin and Levine also show that patents do not promote innovation in societies either. Most of the

8 James Bessen and Michael J. Meurer, *Innovation at Risk*, Princeton University Press, <http://researchoninnovation.org/dopatentswork/>).

historical data from countries that had different forms of patent protection do not show significantly different rates of innovation. Neither are current data any different.

HISTORICAL LOOK AT PATENTS: CORNISH MINES AND BLAST FURNACES IN CLEVELAND AREA

The need for patents has always been articulated as a necessary social evil. The US Constitution allows the Congress, “To promote the progress of science and useful arts, by securing for limited times to authors and inventors the exclusive right to their respective writings and discoveries.” Thus even in the US, this exclusive or monopoly rights is given not because the inventor somehow owns the idea embodied in the patent but in order to promote science and technology, therefore larger societal goals.

Patent as an incentive, gives a monopoly to the inventor for a certain period in lieu of which he/she makes the invention public. In economic terms, this monopoly allows the patent holder to extract rent from all users of the patents: it is the state allowing the patent holder the right to levy a private tax. Therefore, the question arises whether patents (or monopolies) are the best form of providing such incentives?

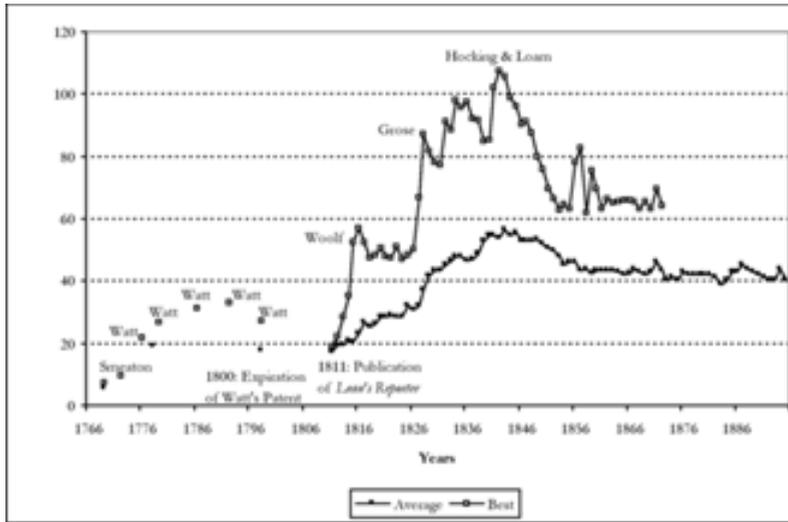
Even if we accept that material incentives need to be given to the inventors, patent monopolies however are not the only form of incentives. Others could be a royalty for the inventor from any producer who wanted to work the patent, but not a monopoly over all reproduction of the invention. This is what in patent literature would be referred to as an automatic license of right. Or it could be the state offering prizes from its kitty for socially useful inventions, a policy that a number of states have followed in the past for encouraging inventors.

The question is whether the monopoly patent regime has helped in promoting innovation. For this, let us start with the most celebrated innovation, which in all text books is stated to be one of the key elements of Industrial Revolution: the Steam Engine. James Watt perfected his version

of the steam engine for which he secured a patent in 1769. In 1775, using the influence of Mathew Boulton, his rich and influential business partner, he succeeded in getting the Parliament to pass an Act extending his patent till 1800. This gives us an opportunity to examine the developments in steam engines and deciding whether the Watts patent helped in promoting innovation or did it actually stifle development.

The major beneficiary of the advances in steam engines would have been the mining industry in Cornwall. Watt spent his entire time suing the Cornish miners if they tried to make any advances over his design. The firm of Boulton and Watts did not even manufacture steam engines then, they only allowed others to construct the engines based on Watt's designs for which they claimed huge royalties. If we examine the increased efficiencies of steam engines and plot it against time, we find that after the initial Watts breakthrough, during the period that Watt had monopoly, all further improvements virtually stopped, starting again only after the expiry of his patents (figure below). During the period of Watt's patents the U.K. added about 750 horsepower of steam engines per year. "In the thirty years following Watt's patents, additional horsepower was added at a rate of more than 4,000 per year. Moreover, the fuel efficiency of steam engines changed little during the period of Watt's patent; while between 1810 and 1835 it is estimated to have increased by a factor of five"⁹. The major advance in steam engine efficiency took place not because of Watt's invention but afterwards.

⁹ Against Intellectual Monopoly, Michele Boldrin and David K. Levine, <http://www.dklevine.com/general/intellectual/againstnew.htm>



Interestingly, all those who made further advances, such as Trevithick, did not file patents. Instead, they worked on a collaborative model in which all advances were published in a journal collectively maintained by the mine engineers, called the “Lean’s Engine Reporter”. This journal published best practices as well as all advances that were being made. This was the period that saw the fastest growth of engine efficiency.

If we look at the research on increased patent protection helping innovation, very little concrete evidence has ever been found for this thesis. In fact, the evidence not only of Cornish mines but also in U.K. and the US of blast furnaces in the 19th Century, show that collective innovation settings¹⁰ lead to a faster diffusion of technology and more innovation as opposed to the closed, patent based monopolies. Thus, the advances in the two key elements of industrial revolution – steam engines and steel — both came out of a non-patented and open, sharing environment. The recent advances of Free and Open Source Software is not an anomaly but merely the reflection that an open model of developing knowledge is a faster and surer way to innovation than conferring state monopolies.

¹⁰ Robert Allen, op cit.

NATURE OF KNOWLEDGE COMMONS

The nature of commons is obviously different if it refers to something that is finite from that if it is potentially infinite. Most of the earlier commons literature originated from goods which though considered as public goods¹¹ – example air, are actually finite. If we do dump increasing pollutants in air, at some point its capacity will saturate. The same is not true of knowledge. The use of a Law of Nature – Theory of Gravitation – does not subtract anything from that theory by virtue of repeated use. Therefore, any enclosure of knowledge is doubly pernicious – it not only reduces access by others, it also puts a price on access to something which is infinitely duplicable.

If we consider only private and public property, only two forms of property are recognised. However, a whole range of ownership exist which are essentially held by groups or communities. Commons therefore allow the expansion from private to public through different forms of community ownership – it provides a variety of shades between private and public property before merging into public domain.

Software, a specifically 20th century creation, used an 18th century legal form – copyright — to impose restrictive access. The problems of this restrictive access is that it does not address the specificity of software – its' generally short lifespan, the nature of the work and so on.

The free software community has used the same legal means – copyrighting — to subvert the copyright regime. However, while in software, copyleft or use of a specific copyright license which allows others to use it under same conditions, this may be adequate, this alone is not enough to combat intellectual property rights enclosures, particularly the patenting regime. There, either public disclosure or patenting and

¹¹ A discussion on the nature of commons can be found in Charlotte Hess and Elinor Ostrom, *Ideas, Artifacts and Facilities: Information as a Common Pool Resource*, <http://www.law.duke.edu/journals/66LCPHess>. Also Charlotte Hess and Elinor Ostrom (ed), *Understanding Knowledge as a Commons*, MIT Press, 2008. However, the focus of these works is more on looking at information commons and open access to information.



offering the patents under license conditions similar to free software's Gnu Public License (GPL) are both being tried.

Traditionally, music or books are not considered knowledge. They would be considered artefacts, which therefore could have ownership. Copyright – the dominant form of ownership of these artefacts — originate from the concept of authorship which is protected through copyright. Copyright has two aspects, one is that it confers permanent right against distortion and appropriation through plagiarism on the author, the other is the right to make copies. The second is a temporary monopoly which can also be bought and sold. However, the digital age brings out the possibility of infinite number of copies without any transmission loss. Books, films and books and music can be distributed freely at virtually no costs. How then do we consider copyright – the right of the author to recover money from his or her creative work through a monopoly, which produces artificial exclusions today? If technology makes reproduction a trivial exercise, should society artificially impose monopoly of the author? If not, how do we compensate the creativity of the artist or the writer? The creative commons license, which traces itself to the Gnu Public License, attempts to address some of these widening considerably the ambit of commons.

The enclosure of the commons is not only for areas such as science and arts, but also in traditional knowledge. As has been repeatedly pointed out, community based knowledge is appropriated by pharmaceutical and other companies and privatised in various forms. This pertains to biological resources nurtured by communities or specific knowledge and practices. The struggle for protecting the rights of such communities is also a struggle for protecting the traditional knowledge as commons. These commons are not public domain, but the common property of a group and therefore allows for community rights as opposed to private property of individuals and corporations. Recently, the commons license approach¹² has been considered for protecting traditional knowledge also.

¹² The Kerala Government has recently released an Intellectual Property Rights Policy for Kerala where traditional knowledge is sought to be protected using a variant of a “commons” license.

The impact of privatisation of knowledge and science is also changing the way science is being done. Science is no longer the collaborative and open activity aimed at creating new knowledge about nature. It has become a secretive exercise where a patent is filed before a paper is published. Ideas are not shared as they have now commercial value. This is occurring at a point of time where the Internet and other forms of communications have multiplied the possibility of open, collaborative work enormously.

PRODUCTION OF KNOWLEDGE: THE INSTITUTIONAL STRUCTURE OF SCIENCE

The monopoly exercised over knowledge translates into the ability to extract super profits by using this monopoly to sell either software or a medicine or a seed. However, the potential of a commons approach lies in not only preventing such monopolies, but also in production of knowledge itself. The commons licenses are only one aspect of the larger struggle of production and reproduction of knowledge. The Free Software movement has shown the power of the new networked structures in the creation of new knowledge and new artefacts. Never before, the society has the ability to bring together different communities and resources. What stands in the way of liberating this enormous power of the collective for production of new knowledge and designing new artefacts is the monopoly rights and private appropriation inherent in the neo-liberal IPR order.

The earlier system of development of scientific knowledge resided primarily within the structures of higher education. The universities, colleges and other institutions of higher learning were the centres where new advances in science were located. As these centres of education were relatively autonomous of both the state and the market, the system of generating new knowledge was not closely bound by immediate class needs of society. This is what produced within the university system a sense of independence and self-regulation – the education given to the students had larger purpose than merely serving capital or the needs of the state. This is also why the educational system also provided a place for



contestation – it was the place where new ideas arose not only in the various disciplines but also about society itself.

The humanist view of science and technology fitted itself very well into this overall structure. Science was supposed to produce new knowledge, which could then be mined by technology to produce artefacts. The role of innovation was to convert ideas into artefacts — therefore the patenting system that provides protection to useful ideas embodied in the artefacts.

The transformation of this system that existed for more than a hundred years has come from two different sources. One is that science and technology are far more closely integrated than before, making the distinction between scientific knowledge and technological advance more difficult to distinguish. An advance in genetics can translate to the market place much more quickly than earlier. Computers and communications have also a similar pace of development, drawing some of the sciences much closer to the systems of production than earlier. The second is the conversion of the university systems to what are essentially profit making commercial enterprises¹³ under the current neo-liberal order. The dwindling public financing of education and the rise of corporate funding has emerged as a major threat to scientific research.

Market fundamentalism is today profoundly altering how education itself is taking place. Students are regarded as consumers and the university-education system is structured like any other commercial enterprise that looks primarily at its bottom line. A deeper analysis of nature, which has no immediate commercial market, is now being downgraded in favour of what the industry considers as “lucrative” research. Not only does it distort the larger system in which

13 “Academic administrators increasingly refer to students as consumers and to education and research as products. They talk about branding and marketing and now spend more on lobbying in Washington than defense contractors do.” Jennifer Washburn, University, Inc.: The Corporate Corruption of Higher Education, Basic Books, 2005.

long term knowledge is devalued in favour of immediate and short term gain, it also shifts research priorities away from what society needs as a whole to the needs of those who can pay. As university research is increasingly being funded by private corporations, a wholesale shifting of research priorities is taking place. Science is no longer for advancing knowledge and the well-being of society but almost entirely for generating profits for the educational enterprise itself.

The impact of this can be seen from earlier if we compare science as it existed decades ago and now. Let us take two examples. The green revolution came out of public domain science – there was no price to be paid by the farmer for utilising its advances. Today, the gene revolution is controlled by a few private corporations – Monsanto and various pharma companies. The second example is when Salk was asked about who owned the patent to his polio vaccine, he said the people. An answer a scientist is unlikely to give today.

The Bayh Dole Act in the US is the one that converted publicly funded research into privatised knowledge. It has had very adverse impact in the US. Fortune Magazine held the Bayh Dole Act responsible for pushing up the cost of medicine in the US. “Americans spent \$179 billion on prescription drugs in 2003. That’s up from ... wait for it ... \$12 billion in 1980.” The same article also stated that the Bayh Dole Act had actually retarded the progress in science instead of helping it, discovery of new molecules, a measure of innovation in pharmaceutical industry, has actually come down. It has however helped a few companies, universities and scientists become fabulously rich, but at the expense of scientific development and the common people. Unfortunately, the market fundamentalists world-over are pushing ideas similar to the Bayh Dole Act and other measures to convert the educational systems to University Industrial Complexes.



SCIENCE AND OPEN MODELS

Today, the information technology sector¹⁴ has shown that new technologies and methodologies can be developed by cooperative communities. It may be argued that this sector is unique in that the “reproduction costs” of the “artefacts” – the software— are relatively low. However, the question needs to be posed whether it is possible to design such approaches for other areas such as, say, the life sciences? Is it possible to have similar cooperative communities that work together to produce new products? Is it possible to envisage ways by which artefacts can be reproduced and reach the community without high costs of such “reproduction”? For this, we need to examine what are the structures of knowledge production that are in consonance with the needs of producing new knowledge and innovation in specific sectors. Two such examples are given below.

Agribiotechnology: There is little doubt that genetically engineered plants are going to create an enormous impact on agriculture in the future. That it has not done so till date is due to various reasons. One of course is that genetically modified organisms are in their infancy. The second and perhaps an even more important is that unlike the Green Revolution that came out of public domain science, the Gene revolution is coming from private domain science. The prospect of agriculture of any country passing into the hands of a few multinational companies is not a re-assuring one. It is compounded by the fact that most of the successful biotech seed companies are either chemical companies such as Monsanto, Du Pont etc., while others pharmaceutical companies — Novartis, Bayer, etc. And the track record of both regarding public good has been rather poor. Therefore the discomfort that people have regarding their counties’ agriculture passing into multinational hands is not unjustified.

14 John Willinsky, 2005. The unacknowledged convergence of open source, open access, and open science, *First Monday*, volume 10, Number 8, at http://www.firstmonday.org/issues/issue10_8/willinsky/

Greg Traxler, in his paper for FAO shows the rapid increase of transgenic crops in some countries and for specific crops. “In 1996, approximately 2.8 million hectares were planted to transgenic crops or genetically modified organisms (GMO) in six countries (James, 1998). Adoption has been rapid in those areas where the crops address important production problems, and by 2003 global area had risen to 67.7 million hectares in 18 countries (James, 2003)... Six countries (the USA, Argentina, Canada, Brazil, China and South Africa), four crops (soybean, cotton, maize and canola) and two traits (herbicide tolerance and insect resistance) account for more than 99 percent of global transgenic area.”¹⁵

In order to explore such possibilities, a possible example would be the development of useful crop varieties in the agribiotech sector. The bulk of ‘innovative technology’ in this arena currently appears focussed in making genetically modified crops (GMOs, so to say), a technology that is patent-protected by the MNC sector. An interesting step away from this corporate model of agribiotech development has been the establishment of an ‘open source biology’¹⁶ platform, centred around new microbes useful for making transgenic plants. The most advanced initiative of this kind is the Australia-based CAMBIA/BIOS. While the first acronym refers to the broader scope of promoting biological innovation for agriculture (Centre for the Application of Modern Biology to International Agriculture), the second refers to the Biological Innovation for Open Society, the specific arm of CAMBIA dedicated to open-source biology. This particularly focuses on freeing the basic technological tools of biotech for general use, so that innovation at the application level is not restricted, particularly by the biggest multinationals in the biotech sector. It promotes a protected commons license for use in this regard. It also operates a web portal BioForge, similar to the SourceForge of the open-

¹⁵ The Economic Impacts of Biotechnology-Based Technological Innovations, May 2004, ESA Working Paper No. 04-08, Food and Agriculture Organization, Greg Traxler.

¹⁶ W Broothaerts et al, Gene transfer to plants by diverse species of bacteria, Nature 433: 583-4. Feb. 10, 2005.



source software movement. While the BIOS initiative is not identical to the free-software idea, it appears to be the most developed initiative of this kind so far.¹⁷

However, such a knowledge commons approach may still depend on the conventional manufacturing sector for delivery of the products – for example, the seeds — to the market. Also, it still involves making transgenic crops, which has already run into serious criticism.

One alternate possibility that is being discussed globally is to take advantage of the growing ability to sequence the entire genetic sequence of individual organisms at much lower costs. Such a step in traditional plant breeding for advantageous traits will allow the breeding programmes to overcome some of the major obstacles to creating crop varieties with advantageous traits that breed true so that seeds can be re-used. It would then allow the identification of combinations of genes that confer a particular trait and thus allow reliable selection of varieties with combinations of many advantageous traits. It would even allow the creation of carefully engineered crops in which the introduced gene form providing advantage is not from some other species but from the host crop itself. Such a programme would be of little interest to the profit-sector since farmers can re-use seed. It would require little by way of a manufacturing intermediary, since experimentally generated seed can simply be handed out to be bred by farmers themselves. And it is a programme that would demand a large-scale cooperative global effort between breeders and scientists. Breeders would need to collect and maintain source varieties and carry out careful breeding. Scientists must, on the other hand, generate new ways of handling and interpreting the large mass of data that sequencing-assisted breeding would yield, - essentially, cutting-edge science would result from the enterprise as well.

Open Source Drug Discovery: A similar possibility exists in the area of drug discovery. In 1995 the TRIPS agreement

¹⁷ T Jayaraman, Note on Promotion of Open-Source Biology in India, Private Circulation.

introduced a uniform and higher level of Patent protection across the globe. The promise that this would lead to higher levels of innovation remains a mirage. Globally, the number of New Chemical Entities (NCEs) have progressively gone down over the past decade. Further, of NCEs approved for marketing, a very small fraction – less than 3% — constitute a significant advance over prevailing therapies. An overwhelming majority of new products address needs of the wealthy populations in the global North, while the disease burden is largely in the global South. While the industry researches drugs for lifestyle conditions of the affluent – obesity, erectile dysfunction, baldness, etc. – conditions such as Tuberculosis, Kala Azar, Sleeping Sickness, have to make do with decade old therapies. The last drug developed specifically for Tuberculosis, was introduced some three decades back.

Can open-source drug research and development, using principles pioneered by the highly successful free software movement, help revive the industry? As the cost of genome sequencing drops and the speed at which the sequencing can be done increases exponentially, it is possible to harness this power to solve the problems of health in radically different ways.

An open source model to promote innovation is not a new model and is used extensively in the software sector today. It organises research around researchers across the globe, which draw from a pooled source of information to which they contribute, and to which they pledge to plough back the new developments that accrue. A decade back such a model might have appeared a utopia. Not so today¹⁸ when very powerful tools are available that can create virtual models that can sequence genetic codes of humans that can identify potential targets for interventions in the genetic code. It is possible to process genomic information and on a much larger scale, create public databases

18 Bernard Munos, Can open-source R&D reinvigorate drug research? *Nature Reviews Drug Discovery* | AOP, published online 18 August 2006; doi:10.1038/nrd2131

19 The details of this initiative can be found in <http://mtbsysborg.igib.res.in/>

of genomic information and protein structures, identify promising protein targets, and deliver such compounds for clinical trials. It would be based on a collaborative, transparent process of biomedical development to take on health challenges that big pharmaceutical corporations have neglected in favour of what they perceive as “blockbuster drugs”. A number of interesting initiatives are currently under way, from tuberculosis to malaria.

There are interesting initiatives being taken in this particular area. Central Scientific and Industrial Laboratories (CSIR) in India has taken a highly ambitious program of generating the next generation of TB drugs¹⁹, still the number one killer in India using an open source model of drug discovery. Malaria is again another area in which a similar initiative is under way since 1999. The Medicines for Malaria Venture has 19 projects which are in the Phase III of drug development.

Such a model can identify new candidates at a fraction of the cost that Big Pharma claims to spend on drug discovery. It has been argued that the major cost in drug development relates to clinical trials that need to satisfy drug regulatory agencies. Today, Big Pharma outsources clinical trials to a dispersed set of Contract Research Organisations. A collaborative open source model could use the same route, with the difference that the entire endeavour – from selection of promising candidates to marketing approval – is organised and overseen by a publicly funded entity or group that promises to place such research in public domain, without insisting on Patent monopolies. It is an idea whose time has come and has the potential to revolutionise the way research is done.

A variant of this approach are the various Public Private Partnerships initiatives underway. All of them share the open source nature of drug discovery but may not subscribe to putting such drugs in public domain. Nevertheless, they have shown that it is possible to bring down the cost of drug discovery from the 500 million dollars claimed by Big

20 See Munos *op cit*.

Pharma to less than 50 million²⁰ – an order of magnitude drop. It is this price advantage in developing drugs that has now forced the use of such models for what are termed as the “neglected diseases” or the diseases of the poor.

Clearly the IPR based model for innovation is just not working. Strong IP protection is encouraging protectionism and is harming the way science is done. Many more Patents are taken out to stop others from working than to protect one’s own research. It is premised on very high costs of development, that are sought to be recovered through high monopoly pricing of products, thereby closing the door for research that targets conditions of the global poor who do not have pockets deep enough to afford the high prices.

This brings out the power today of using the open source or a commons approach to that of the proprietary systems in vogue today. This is not to say that there are no difficulties with the approach. Rather, it is to suggest a possible example of ways in which the framework of present-day science and technology can be re-cast and used in innovative ways for cooperative generation of useful knowledge. Obviously, each of these areas would have their own specificities as well as demand creating new structures to protect the knowledge commons.

It is clear from the above that the commons approach has emerged not as a marginal view but a rapidly emerging alternative to the current patent ridden approach to science. It is time that the emerging knowledge economies – India, Brazil and South Africa — base themselves not on a stronger (more restrictive) form of intellectual property rights regime but on a “commons” approach. This is the direction that is not only in consonance with the well being of their people but also the direction that science increasingly will take. The constraint is no longer whether such models will work but how much support is available for such initiatives. It is here that the IBSA countries can make a difference.





BUENOS AIRES TO BANGALORE – UNA RUTA POSIBLE?

GABRIEL T. ROZMAN







BUENOS AIRES TO BANGALORE – UNA RUTA POSIBLE?

GABRIEL T. ROZMAN*

Hace ya algunos años que estoy trabajando con la industria de tecnología de India en Latinoamérica y me he preguntado desde el principio que es lo que tiene India que no pueda tener un país como Argentina para poder tener un éxito similar al que ha tenido el gran país asiático.

Primero, me imagino que Argentina quisiera tener este éxito (he tenido la oportunidad de hablar con los jefes de gobierno de muchos países latinoamericanos y todos ellos quisieran saber cual es el camino para convertir a su país en un proveedor de tecnología similar a India – no creo que Argentina sea la excepción). Una industria de servicios basados en tecnología – desarrollo de software, mantenimiento de software, servicios de infraestructura o tercerización (outsourcing) de procesos - es una industria que no causa polución; mantiene a los mejores cerebros del sistema educacional en el país; crea empleos con remuneraciones muy superiores al salario mínimo nacional; apoya al sistema educacional del país enseñando una disciplina que tiene demanda nacional y global – adicionalmente garantizado que de la universidad se va directamente a un empleo. Las tres empresas mas grandes de tecnología indias – Tata Consultancy Services, Infosys y Wipro – en este orden, en el 2006 van a emplear mas de 200.000 profesionales (y hay muchísimas mas de gran tamaño que le siguen a estas tres), exportando entre ellas casi diez mil millones de dólares!

La pregunta entonces es – “Que tiene India que no pueda tener Argentina como país destinatario de servicios en de tecnología?

* Presidente, Tata Consultancy Services Iberoamerica.



GABRIEL T. ROZMAN

Y si tiene algo que este país no tiene – como se puede remediar esta deficiencia?

India tiene más fuentes de capital – sobretodo capitales para inversión y capitales dispuestos a tomar riesgos, así como grandes empresas globales dentro de los que son las 1000 empresas más grandes del mundo. Esto tiene alguna importancia pero no es fundamental. La industria del software y otras basadas en tecnología no son industrias de capital intensivo. La historia de muchas de ellas – de Apple a Google – es que fueron fundadas por emprendedores a los que le sobraban ideas pero le faltaba capital. No es lo mismo intentar poner una planta de acero donde se demora meses en planificar y diseñar la planta y luego años en construirla hasta dejarla a punto. Unos pocos socios trabajando de noche sin dejar su educación o empleo pueden empezar un micro-negocio de tecnología y tener éxito.

La mayor ventaja inmediata que la gente atribuye a India es el conocimiento del idioma inglés. Relativo. Primero que en realidad no todo el mundo habla inglés, como saben los que han viajado a ese país. Pero incluso si asumimos que todo el mercado laborable en tecnología hablase inglés, tampoco sería un escollo a largísimo plazo que debería descorazonarnos de emprender este rico camino. El nivel de inglés que se necesita para trabajar en tecnología y para comunicarse con usuarios internacionales, se puede enseñar en unos pocos meses si se hace de una manera intensiva. No precisamos esperar una generación o dos para llegar a tener habilidades en este idioma.

El rol que juega el gobierno de India en el apoyo a esta industria si es importante y lo hacen muy bien. Tienen un posición muy proactiva hacia esta industria. Están al tanto de las tendencias globales y van ajustando su legislación y sus normas para estar siempre al frente de la industria de tecnología. Han modernizado la legislación que protege el desarrollo de software; que permite la confidencialidad de los datos; que penaliza el robo o violación de la privacidad en datos, etc. Estimo que muchas de nuestras leyes en Latinoamérica aun

reflejan sociedades y negocios internacionales basados en la agricultura o la industria – no esta adaptada para el mundo de los servicios. Adicionalmente el gobierno ha dado incentivos para crear parques tecnologicos; para exportar software y para invertir en investigaciones en esta area. En esto estamos en desventaja pero esta tambien puede ser convertida en una ventaja a corto plazo.

La misma industria de informatica se ha organizado - a traves de una organización llamada NAASCOM – para auto-regularse, hacer un “branding” global de India como destino de pedidos de software y promover la calidad de los servicios entre sus afiliados. NAASCOM y sus asociados se han dedicado a promover primero a India como una el lugar imprescindible de donde comprar tecnología y luego se han preocupado de competir entre las empresas indias. Y hoy es así – las grandes empresas globales visitan India para buscar un proveedor de tecnología confiable y al organizar sus viajes obtienen de NAASCOM toda la información necesaria para decidir que competidores quieren conocer. En general en nuestros países, las empresas (que en son mucho mas pequeñas que las de India), salen a vender sus productos individualmente sin un gran apoyo del grupo sectorial como un todo. Otra vez, esta es una ventaja que puede corregirse a corto plazo.

La certificación de calidad en los centros de desarrollo de software – especialmente CMMi5, es casi una religión en la industria de India. La industria de informatica esta muy atomizada en el mundo y una de las características por las cuales se puede distinguir una buena firma profesional de una menos confiable es por las certificaciones específicas que posean para la industria del software. En países como Peru, el gobierno ayuda con prestamos blandos a las empresas que quieran certificarse en la industria de servicios.

Mas difícil de igualar con India es el rol central que tiene la educación en ese país en las clases medias y altas. Si bien muchos tienen la acertada noción que existen cientos de millones de personas muy pobres en India, también es cierto que entre los 1.100 millones de



GABRIEL T. ROZMAN

habitantes hay cientos de millones de las clases altas y medias. En un país tan grande es difícil sobresalir y destacarse y el medio más fácil para lograr esto es a través de la educación. La competencia por entrar en buenas escuelas, colegios y universidades comienza tan pronto un niño entra por primera vez a un recinto escolar y no termina hasta que se gradúa. Los lugares disponibles en las universidades son muy escasos y la competencia por alcanzar estos es muy dura. Por lo tanto, un graduado de una buena universidad de India generalmente ha tenido que luchar mucho y tener mucha capacidad para haber llegado a la graduación. Más importante quizás es el hecho que en India las carreras de más prestigio son Medicina y sobre todo Ingeniería – esta última en sus muchas ramas desde Informática a Nuclear. Esto motiva a los mejores estudiantes a seguir carreras relacionadas con Ingeniería y las ciencias, mientras que en nuestros países las carreras de más prestigio son más allegadas a la sociedad en general – abogacía y economía siendo de las más usuales. Estas carreras generalmente están vinculadas al medio local y tienen poca transferibilidad global y no son creadoras de empleos masivos para otros como puede ser Informática.

Finalmente, llegamos a una diferencia con India que no es fácilmente solucionable ni a corto ni a medio plazo dadas las condiciones políticas en Latinoamérica. Es lo que se llama escalabilidad. La industria del software para servir a las grandes organizaciones globales, regionales y nacionales, tiene que ser capaz de poner a disposición de estas números muy amplios de profesionales que se encuentran fácilmente en lugares como India o China por sus dimensiones, pero que en países del tamaño de Argentina, Chile o Colombia son difíciles de proveer, quizás con la excepción de Brasil o México. Los demás países individualmente tendrán gran dificultad de llegar a ser jugadores importantes y eficientes en el concierto mundial si lo hacen solamente por sus propios medios. Hoy es difícil organizar un negocio importante a la manera que se puede hacer en Europa o en Estados Unidos. El emprendedor que va de Chile a Perú, por ejemplo,

tiene que lidiar con los largos procesos de abrir sucursales; obtener visas de trabajo; registrar su empresa y proteger sus marcas; absorber gastos en un país que no son deducibles en otro; transferir fondos entre empresas. El que hace el camino entre Bangalore y Chennai no tiene que enfrentar tales problemas.

El camino desde Buenos Aires a Bangalore entonces es posible. En muchas medidas depende de los empresarios mismos; en otras de los gobiernos, incluido el cambio cultural que significaría darle más cabida a las carreras de ingeniería en el reconocimiento diario. Ambos tienen capacidad de actuar relativamente rápidamente para aprovecharse de la coyuntura favorable que le ofrece al país la industria de informática. Mas problemático es el acercamiento entre países para poder ofrecer volúmenes de personal similares a los que pueden ofrecer India o China – en este sentido no se puede esperar una integración del Mercosur o del área Andina que en muchos años no ha hecho progresos sustanciales hacia el libre movimiento de personas y capitales entre sus países. Problemente el camino está por hacer tratados puntuales específicos para las industrias de servicios y comenzando con dos países integrando sus legislaciones pertinentes y haciendo más fácil el flujo de datos, personas e capital e información entre ellos. Argentina y Uruguay sería quizás el camino más fácil para probar este argumento: ambos tienen industrias de software que exportan cifras de rangos similares y su proximidad física y cultural las haría ver – frente al mundo exterior – como una sola unidad homogénea. La adición de Chile a continuación tampoco sería un paso muy difícil y el ejemplo puede continuar hasta hacer que América del Sur y eventualmente Latinoamérica sean vistos como un destino alternativo y complementario a India – antes que China seriamente decida que se dedicara también a este mercado quitando a esta región de una opción muy válida para crear puestos de trabajo para sus habitantes.





IBSA: DEVELOPMENT, AND SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL COOPERATION

JO-ANSIE VAN WYK







IBSA: DEVELOPMENT, AND SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL COOPERATION

JO-ANSIE VAN WYK*

INTRODUCTION

Since India-Brazil-South Africa (IBSA) Dialogue Forum Members' adoption of its 'founding document', the Brasilia Declaration in 2003, science and technology (S & T) have been an important focus area for the organisation. The Brasilia Declaration (IBSA, 2003: internet) states,



'The Foreign Ministers identified the trilateral cooperation among themselves as an important tool for achieving the promotion of social and economic development and they emphasized their intention to give greater impetus to cooperation among their countries. While noting that their societies have diverse areas of excellence in science and technology and offer a broad range of potential opportunities for trade, investment, travel and tourism, they stressed that the appropriate combination of their best resources will generate the desired synergy. Amongst the scientific and technological areas in which cooperation can be developed are biotechnology, alternative energy sources, outer space, aeronautics, information technology and agriculture. Avenues for greater cooperation in defence matters should also be explored. The Ministers agreed upon putting forward to their respective governments that the authorities in charge of the portfolio for science and technology, defence, transportation and civil aviation, among others, also hold trilateral meetings, aiming at the creation of concrete cooperation projects.'

* Department of Political Sciences, University of South Africa (Unisa), Pretoria, South Africa.



As recently as May 2008, the Foreign Ministers of the IBSA Member States reaffirmed in the Somerset West Ministerial Communiqué that ‘IBSA provides a unique framework for trilateral coordination on international issues and cooperation in several sectoral areas whilst ensuring people-to-people interaction making the Forum a meaningful reality to the people of the three countries (IBSA, 2008a: 1).’ The main objectives of IBSA are to promote:

- South-South dialogue, cooperation and common positions on issues of international importance;
- Trade and investment opportunities between the three regions of which they are part;
- International poverty alleviation and social development;
- The trilateral exchange of information, international best practices, technologies and skills, as well as to compliment each others competitive strengths into collective synergies; and
- Cooperation in a broad range of areas, namely agriculture, climate change, culture, defence, education, energy, health, information society, science and technology, social development, trade and investment, tourism and transport (IBSA, 2008b: internet).

One of the most important social objectives of this century is to achieve sustainable development. Space S & T can effectively be applied to achieve these objectives, including disaster management and relief, Earth observation, navigation, environmental monitoring such as desertification and deforestation, urban planning, health applications, communications and agricultural planning. Moreover, space-based technological systems enable distance education, telemedicine, wireless communications and emergency telecommunications (Peter et al, 2006: 445).

India, South Africa and Brazil are classified as ‘dynamic adopters’ by the United Nations’ (UN) Technology Achievement Index (TAI). The TAI focuses on four dimensions of technological capacity, including the creation of technology, the diffusion of recent innovations, the diffusion of old innovations and human skills. ‘Dynamic adopters’ are dynamic in the use of new technology such as space S & T and Internet, have important high-technology industries exporting successes, but their diffusion of old technology (such as telephones and electricity) is slow and incomplete (UNDP, 2001: 46-49).

Previous IBSA Academic Seminars such as this one has addressed S & T. In fact, one of IBSA’s sectoral working groups deals with S & T (DFA, 2006: internet). Since its inception, IBSA Member States have identified cooperation on S & T as one of its sectoral areas. By 2008, S & T cooperation has been limited to nanotechnology, climatology, oceanography and energy (IBSA, 2008a: 13). However, its agenda has so far lacked a special focus on the role of space S & T in achieving IBSA’s objectives. Space S & T is no longer merely regarded as a ‘privileged instrument for developing international cooperation. In its 2003 White Paper, *Space: a new European frontier for an expanding Union – an Action Plan for implementing the European Space Policy*, the European Commission, for example, states that international space cooperation can not only be limited to S & T and its applications, but that it should be serving all objectives of the European Union (Peter, 2007: 102-102).

IBSA is indicative of regionalism as a pervasive feature of contemporary international affairs. In the case of IBSA, its Member States are increasingly moving towards regional integration, i.e. a process by which states continue to remove obstacles to interaction between them, and create a common focus, rules and action. The aim of this paper is analyse the role of S & T in development, assess the state of space S & T in India, Brazil and South Africa, identify the benefits of space cooperation, and lastly, make recommendations to improve space



cooperation in order to achieve IBSA's objectives, as outlined in the Brasilia Declaration. The idea of selecting space S & T as an area of cooperation for development within the IBSA context is not new. See, for example, Gottschalk (2007: 25-34) and Soko (2006). A previous assessment of IBSA Member States' cooperation in the aerospace industry concluded,

'Cooperation across the three IBSA countries in all sorts of fields is still in its infancy. But the commitment is there, the vision is developing all the time, and the need for more intense consultation and communication has never been greater.... Cooperation in aerospace is not a priority of the major players in each of the three IBSA countries. This reflects a host of factors....So the need for more communication, between businessmen, is clear....It should be stressed that Brazil, India and SA appear to be strong in different niche areas, implying significant scope for mutually beneficial collaborative projects.

The ultimate aim of greater aerospace cooperation should not be to provide competition to Boeing and EADS. IBSA should not necessarily even work towards an IBSA supply chain...The companies in the three countries should make more of an effort to get together, to cooperate better, with a view to becoming more meaningful players in existing global supply chains, both individually and collectively. This implies the need for strong governmental guidance and facilitation of cross-border interactions (SAILA et al, 2006: 15).'

This paper presents a more empirical analysis and provides practical policy recommendations, which the previous analyses lacked. The paper recognises IBSA Member States' global rankings in terms of S & T, and space S & T as a point of departure.

WHY DOES IBSA NEED TO HAVE A SPACE FOCUS?

First, IBSA Member States have considerable space capabilities. This will be addressed in greater detail.

Second, various initiatives and activities by states and commercial actors are indicative of the growing realisation that space S & T should be applied to address development challenges. International space cooperation is reflected in the diverse functional cooperative and regulatory activities coordinated by inter-governmental organisations such as the International Telecommunications Satellite Organisation, the International Telecommunications Union, the International Maritime Satellite Organisation and the World Meteorological Organisation (Sheehan, 2007: 71).

Third, advances in space technology, changes in the nature of space activities, and the increase in the number of space actors and the volume of such activities contribute to the increased commercialisation of space – a process that can benefit IBSA significantly (COPUOS, 2008: 9).

Fourth, developing countries' low levels of involvement in this terrain remains a concern, and IBSA can play a role in changing this. As recent as April 2008, the Legal Subcommittee of COPUOS stated, '...the transfer of space technology (not only North-South, but also South-South – my insertion) would increase the level of participation of developing countries in space activities and serve as an incentive for such countries to adhere to the United Nations treaties on outer space (COPUOS, 2008a: 7)'.

Fifth, sovereignty and space as a limited natural resource, i.e. character and equitable utilisation of the geostationary orbit. Air space versus outer space not clearly defined.

Sixth, Space science and technology offer numerous socio-economic development possibilities to developing countries. The application of space science, for example, can improve communication,



access to education, early warning systems pertaining to agricultural production, atmospheric ozone measurement, droughts, floods and fires, as well as to the large population movements. Satellite remote sensing, for example, can assist developing countries vis-à-vis conflict resolution, environmental protection and crime prevention. Its ability to detect groundwater means that it can greatly benefit the agricultural sector in developing countries. Notwithstanding this, some developing countries regard space applications such as remote sensing, for example, as ‘merely tools of global neo-imperialism’ (Sheehan, 2007: 127). Since the availability of remote sensing data, for example, governments have started to use this space application for developmental purposes. However, the concern prevailed that developing countries in particular may be exploited by developed countries. To some extent, this view is no longer valid. Developing countries such as India, Brazil, Indonesia and China have acquired competitive space capabilities, which contribute to their development agenda. In Brazil, for example, space applications are directed towards development issues such as earth observation (agriculture, environment, natural resources and territorial organization), meteorology, oceanography, communications, navigation and geodesy (Anon, Undated: internet).

Seventh, technologically advanced countries continue to benefit from the increased saturation of the geostationary orbit as these countries have the technology to access this limited resource. This discriminates against developing countries – especially those with a specific geographical position (COPUOUS, 2008a: 14). This is exactly the type of imperialism that IBSA strives to terminate. If the developed and industrialised countries’ approach continues, it will result space science and technology for development failing. Although it is need-orientated and to some extent ecologically sound (if the UN Treaties on Outer Space are adhered to), space applications for

development is often not endogenous, cannot be self-reliant, and, for developing countries, is not based on the structural transformations of social agents and structures. Despite its emphasis on human development, state structures in developing countries remain to be the main beneficiaries of space applications. Despite efforts to transform states' developmental strategies to comply with that of a competition state or a developmental state, state capture remains to negatively affect sustainable development. It reiterates the need for a new global space regime for human security and development rather than state security.

Eighth, space is big business, which can earn IBSA significant revenue. Between 2002 and 2007, for example, the global satellite industry revenues reported an annual growth of 11.5%; i.e. from US\$ 71.3 billion to US\$ 123 billion. From 2006 to 2007, the global launch industry reported an increase of 19% in its annual revenues. With its growth of 18% between 2002 and 2007, global satellite services remain the driver of the satellite industry (Satellite Industry Association, 2008: 5, 6 & 7).

SCIENCE, TECHNOLOGY AND DEVELOPMENT

S & T are significant drivers of development. Access to, the innovation of and the distribution of, S & T has upset the balance of power between states, their wealth, status, prestige, power and influence. Technological determinism - and its corrolary social determinanism - has resulted in technologically advanced countries to be politically more stable, economically more prosperous, and more educated. Globally, technology structures societies and global interactions by creating hierachies of power between the haves and have-nots, suppliers and users, and between states and market-driven multinational corporations (Chadwick, 2006).

Today, developed and developing countries agree that recourse to space technology can greatly enhance socio-economic



development. A growing number of developing countries such as, for example, Argentina, Brazil, China, India and Nigeria are implementing national space programmes with a strong developmental focus (Z-Coms, 2006). Nigeria, for example, has stated that it regards its National Space Policy as ‘an essential tool for its socio-economic development’ and, in August 2002, South Africa with the United Nations (UN) and the European Space Agency in support of the World Summit on Sustainable Development (WSSD), co-hosted a workshop on ‘Space technology provides solutions for sustainable development.’

The reduction of poverty and underdevelopment has been identified as of crucial important. IBSA Facility Fund was established ‘to help assist the most disadvantaged amongst the developing countries to assist them to realise some of the programmes that would otherwise take a long time to realise if funded by other donor agencies. This is a very rapid response fund (Matjila, 2007: internet).’

According to the critical alternative approach to development, the process of sustainable development should be:

- need-orientated (material and non-material);
- endogenous (coming from within a society);
- self-reliant in terms of human, natural and cultural resources;
- ecologically sound; and
- Based on the structural transformations of existing economical, societal, and power and gender relations, which uphold the status quo (Thomas, 2005: 657).

Table 1 outlines some aspects relating to the application of space science as a developmental tool.

Table 1: Space S & T as developmental tool (Author's own compilation)

SPACE S & T	FACILITATING FACTORS	MITIGATING FACTORS
State-led application of space science	State access to resources and international organisations (such as the UN's COPUOS and international financial institutions)	Greater state control of space affairs Space for ideology, not development
Market-led application	Supply-demand: Everybody wants to have access to technology Less state intervention Export and increased international cooperation Development of expertise	Cost of access to space technology Government control Limited private sector Space for profit, not development

SPACE S & T FACILITATING FACTORS MITIGATING FACTORS

Most countries strive to achieve common objectives such as security, autonomy, welfare, and status and prestige. States' search for national security is confirmed by the fact that all states maintain military forces to protect its national security, which governments often claim is subject to threats and vulnerabilities. The latter often refer to empirical characteristics of a state, namely its geographical location, which may make it easily accessible for an intervening military force. Threats refer to those vulnerabilities which an adversary can exploit. An important aspect of security is self-reliance. States want to maintain independence from others and address the needs of its population.



In IBSA Member States, S & T are widely regarded as key indicators of socio-economic development. It is increasingly contributing to the wealth and prosperity of states as a development alternative. IBSA states can greatly benefit from the application of space science, which can assist key political and economic decision-makers. Space science is applied to, for example, early warning systems pertaining to droughts, floods and fires, as well as to the large population movements. Furthermore, space S & T's application can be useful in other areas such as the environment and population dynamics, desertification and erosion prevention, agriculture, food security, crop prediction, inventories and management of natural resources such as forests, oases, groundwater, dams, coasts and lakes, land-use and planning, monitoring volcanoes and earthquakes, and infrastructure development (COPUOS, 2007: 18-22, Kasturirangan, 2007: 159-166, Padma, 2007: internet).

THE INTERNATIONAL POLITICS OF SPACE: FROM NETWORKS TO BULWARKS?

No state's space program is driven by scientific interests only. As Sheehan states (2007: 1),

'In space, as on Earth, we see the political power of ideology and nationalism, the use of propaganda and foreign aid, the centrality of questions of 'national security' and the pursuit of that security through the acquisition of military capabilities, tensions between the richer, more industrialised advanced states, and the poorer countries of the 'South'.

Interactions between states and between states and commercial non-state space enterprises are intensely political, and rivalry over natural, political and economic resources, access to it, the ability to sell or distribute it, as well as the ability to generate it is increasingly

distinguishing powerful and weak states from each other. Governments often take responsibility for the political and budgetary aspects of a state's space programme, the maintenance of space facilities, and its international space law obligations. A government's space policy and national legislation provides, or not, assurances to the space industry and foreign investors in these domestic industries. Primarily, governments want to decide who gets what, where, when and how in their state and prefer to control key space technology assets, whereas commercial enterprises such as multinational corporations need profits, clients and markets.

During the Cold War, space affairs were predominantly approached from a Realist perspective. Since its first involvement in space affairs, individual IBSA Member States' approach to space affairs was predominantly Realist in a Cold War context. For example, India's programme was established to provide security in an unstable neighbourhood. South Africa assisted NASA and Brazil attempted to counter US' dominance in its region. The so-called Idealist 'myth of space demilitarisation', which characterised the 1980s was soon replaced by a Liberalist approach to space affairs. In the aftermath of the Cold War, European integration, for example, paved the way for greater cooperation in Europe. Through projects such as the International Space Station (ISS), for example, Liberalists' emphasis on the organisation of economic activities and the sharing of resources amplified the inadequacy of a Realist approach to the study of space (Sheehan, 2007: 15-16). However, more recently Constructivists' ideas have enhanced our understanding of international relations. Unlike Realism and Neo-realism, for example, which focus on the material in international relations, Constructivism focuses on the social aspects of international relations. In other words, Constructivists focus on the ideas and beliefs underlying actors' international behaviour and their shared understandings. Ideas, rather than material aspects, constitute the international system (Wendt, 1992 & 1999).



In space affairs, it is precisely this social aspect that drives international relations. States and other actors want to enhance their status and prestige, they want to consolidate their national interests, and they want to improve the social conditions of their populations. Moreover, Constructivists argue that power remains unequally distributed in international relations and that states continue to be divided into the powerful and powerless. Increasingly, developing countries are indicating the importance of space science for their development. In this sense, space has been recently been re-constructed.

Having been predominantly a Cold War military arena, space is now a developmental arena to fit into a particular government's development policy agenda. The Millennium Development Goals (MDG), for example, stresses the role of public-private partnerships (PPPs) to make the benefits of new information and communications technologies available to developing countries. This reiterates the importance given to the role of technology in development. Contrary to its negative effects, the technological manifestation of globalisation can be put to good use. If the argument of Structuralist Theorists are followed that developing countries rely too heavily on primary products, then technology can be used to overcome this dependence of primary products.

Despite more developing nations acquiring space interests and capabilities, access to and the benefits from space remain unequal notwithstanding the fact that International Space Law (ISL) guarantees these rights. The following illustrates this. Declared as a limited resource by the International Telecommunications Union (ITU) in 1973, geostationary orbital (GEO) positions and radio frequencies are increasingly demanded by commercial and non-state commercial state entities, which, for example, have extended financial interests in the satellite industry. In 2004, for example, the global satellite industry generated US\$ 103 billion, and is expected to generate US\$ 158 billion

by 2010. Telecommunication services are the largest segment of these revenues. The global space industry market is estimated to be US\$145 billion over the next decade, whereas the satellite market is estimated at US\$104.5 billion and the launch market at US\$40 billion. The growing demand for GEO positions and radio frequencies for military purposes contributed 45% of all satellite service revenues from 2002 to 2007, with the wars in Iraq and Afghanistan demanding large satellite bandwidths to support coalition military operations (Jakhu, 2007: 173-208).

THE STATE OF SPACE S & T IN IBSA: A BRIEF OVERVIEW

IBSA Member States have long been involved in space diplomacy in a number of areas:

1. The ratification of the five UN Treaties on Outer Space (see table 2). These Treaties are the:

Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies (Outer Space Treaty) (1967) lays down specific Space Law principles such as the prohibition of the use and installation of nuclear weapons, any kind of weapons of mass destruction and military bases, as well as the prohibition of exploration of any kind on the Moon and other Celestial bodies, in accordance with international law. The OST also stresses the promotion of international cooperation in the exploration and use of space, the Moon and other celestial bodies. Furthermore, the OST establishes the principles of non-appropriation and the fact that no state can claim sovereignty of or occupy outer space, the Moon or any other celestial body.



Moreover, the OST prescribes the role of non-governmental activities in outer space, the Moon and other celestial bodies, namely that their activities continue under the supervision of the appropriate state party to the Treaty. The responsibility for compliance of the activities of an inter-governmental organisation is borne by the relevant organisation and states party to the Treaty participating in such an organisation.

Finally, the OST deals with liability, the position of astronauts, as well as states' responsibility to inform the UN Secretary General and the international scientific community of the nature, conduct, locations and results of its activities. (OST in Haanappel, 2003: 210-213).

· *Agreement on the Rescue of Astronauts, the Return of Astronauts and the Return of Objects Launched into Outer Space (Rescue Agreement) (1968)* establishes the legal framework for emergency assistance to astronauts, which include immediate notification of the launching authority as well as the UN Secretary General. Notification must also be given about any space object which has returned to Earth. It also makes provision for search and rescue operations, the prompt return as well as the recovery of space objects. The launching authority which may be a state is responsible for all costs incurred (Shaw, 2003: 479-486).

· *Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects (Liability Convention) (1972)* imposes an international and an absolute liability on a launching state, or states, as well as on those states members of an inter-governmental organization for any damage caused by their space object. 'Launching state' is defined in Article I as 'a state which launches or procures the launching of a space object or from whose territory or facility a space object is launched' irrespective of the success, or not, of the launch. Furthermore, Article I defines

damage as ‘the loss of life, personal injury or any other impairment or health; or loss of damage to property of States or of persons, natural or juridical, or property of international intergovernmental organizations.’ This also applies to any damage caused by a space object on the surface of the earth or to aircraft flight. In case no diplomatic solution is found for a claim of compensation, the parties concerned have to establish a Claims Commission comprising three members (Liability Convention in Haanappel, 2003: 259-265).

· *Convention on Registration of Objects Launched into Outer Space (Registration Convention) (1975)* obliges states to register all space objects in a Register, which had been maintained by the UN Secretary General since 1962. States are required to furnish the following information, namely the name of the launching state(s), an appropriate designator of the space object or its registration number, date and territory or location of launch, basic orbital parameters such as nodal period, inclination, apogee and perigee, and the general function of the object (Registration Convention in Haanappel, 2003: 215-218).

· *Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies (Moon Agreement) (1979)* extends International Space Law to govern activities on the Moon and other celestial bodies. One of the main thrusts of the Moon Agreement is the principle of the exclusive use of the Moon and celestial bodies for peaceful purposes, as well as its continued de-militarisation. However, military personnel may be used, but, as outlined in the Outer Space Treaty, only for peaceful purposes. It designates the moon as a global commons for all humankind, which are not subject to national appropriation and occupation. No private ownership is allowed, but all state parties have the right to exploration and use of the moon.

The Moon Agreement obliges states parties to the agreement to establish an international regime to govern the exploitation of the

natural resources of the moon once such exploration becomes feasible. As outlined in Article 11, the main purpose of this regime is:

- The orderly and safe development of the natural resources of the Moon;
- The rational management of those resources;
- The expansion of opportunities in the use of those resources;

An equitable sharing by all states parties in the benefits derived from those resources, whereby the interests and needs of the developing countries, as well as the efforts of those countries which have contributed either directly or indirectly to the exploration of the moon, shall be given special consideration (Moon Agreement in Haanappel, 2003: 219-226).

Table 2: Status of international agreements relating to activities in Outer Space (OOSA, 2008: 9, 11 & 14)

[R = Ratification, acceptance, approval, accession or succession; S = Signature only]

	Brazil	S.Africa	India
UN Outer Space Treaty (1967)	R	R	R
UN Rescue Agreement (1968)	R	R	R
UN Liability Convention (1972)	R	S	R
UN Registration Convention (1975)	R		R
UN Moon Agreement (1979)			S
Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space and under Water (1963)	R	R	R
Convention Relating to the Distribution of Programme-Carrying Signals Transmitted by Satellite (1974)	S		
Agreement on the Establishment of the INTERSPUTNIK International System and Organisation of Outer Space Communications (INTR) (1971)			R
Agreement Relating to the International Telecommunications Satellite Organisation (ITSO) (1971)	R	R	R
International Telecommunication Constitution and Convention (ITU) (1992)	R	R	R
Convention on the International Mobile Satellite Organisation (IMSO) (1976)	R	R	R

The end of the Cold War is characterised by the rapid onset of technological globalisation and the unprecedented commercialisation of space. Since 1992, a re-definition of the significant principles of ISL followed in the form of UN General Assembly (UNGA) resolutions. Apart from the five Outer Space Treaties, the UNGA has adopted, apart from the 1963 Declaration of Legal Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Uses of Outer Space, an additional set of legal principles, which provide for the application of International Law, the promotion of international cooperation and understanding in space activities, the dissemination and exchange of information through transnational direct television broadcasting via satellites and remote satellite observations of earth, and general standards regulating the safe use of nuclear power sources necessary for the exploration and use of outer space. These additional declarations and legal principles are the:

- Declaration on International Cooperaton in the Exploration and Use of Outer Space for the Benefit and in the Interst of All States, Taking into Particular Account the Needs of Developing Countries 91996); and
- Application of the Legal Concept of the ‘Launching State’ (2004) and its ongoing work on State practice vis-à-vis the registration of space objects.

2. Increased international cooperation and South-South space diplomacy

Within the UN system

Subsequent to the launch of Sputnik-1, the UN General Assembly (UNGA) established an ad hoc Committee on the Peaceful



Uses of Outer Space (COPUOS), which, in 1959, was redesignated as a permanent Committee on the Peaceful Uses of Outer Space. COPUOS' mandate includes reviewing the scope of international cooperation in peaceful uses of outer space, devising programmes to be conducted under the UN's auspices, encouraging ongoing research, disseminating information on outer space matters, and studying legal challenges arising from the exploration of outer space. COPUOS performs its mandate through two standing Subcommittees, namely the Scientific and Technical Subcommittee and the Legal Subcommittee. Almost from its inception, Brazil and India participated in COPUOS. South Africa only joined it in 2004 (COPUOS, 2008: internet).

North-South and South-South bi- and multilateral relations and cooperation

Established in 1994, the Brazilian Space Agency (AEB), under civilian control, is an example. The leading Latin American space agency, the AEB operates a *spaceport* at *Alcântara* and a. Initially, the AEB relied heavily on the US, but as issues pertaining to technological transferred emerged, it started to cooperate with developing countries such as, for example, *Ukraine, Israel, Argentina* and *China*. Brazil's bilateral international space cooperation includes, for example, cooperation with Ukraine, India and China.

The Indian Space Research Organisation (ISRO) was established 1969. Today, India's international space cooperation includes cooperation with, for example, Canada, China, European Space Agency, France, Germany, Hungary, Indonesia, Mauritius, Norway, Russia, Sweden, Syria, The Netherlands and Ukraine (ISRO, 2008: internet).

3. India, Brazil and South Africa have well-developed space S & T sectors

Table 3 compares selected space indicators of IBSA Member States.

Table 3: Some IBSA space indicators

(Brazilian Embassy Pretoria & UCLAS, 2006; 80; GCIS, 2006: 480; Anon, Undated: internet; ISRO, 2008a: internet; Washington Post, 9 July 2008)

	BRAZIL	SOUTH AFRICA	INDIA
POLITICAL FRAMEWORK			
Space agency	Brazilian Space Agency (AEB)	To be established once Draft National Space Agency Bill gazetted for public comment legislated	Indian Space Research Organisation (ISRO)
Space policy	National Policy on the Development of Space Activities (PNDAE) and the National Space Program - PNAE	Space Affairs Act (Act 84 of 1990) & Space Affairs Amendment Act (Act 1530 of 1995), Draft National Space Agency Bill gazetted for public comment.	Yes
SPACE PROGRAMMES			
	Space Applications, Satellites and Payloads, Satellite Launching Vehicles and Sounding Rockets, Space Infrastructure, Space Sciences, R&D on Space Technologies, Training and Development of Human Resources, and Support to the Qualification of the National Space Industry.	SambandlaSAT, SALT, KAT and possibly SKA	Indian National Satellite System (INSAT), Indian Remote Sensing Satellite (IRS) System, Stretched Rohini Satellite Series (SRSSS), Polar Satellite Launch Vehicle (PSLV) and the Geosynchronous Satellite Launch Vehicle (GSLV).
SPACE ACTIVITIES			
Satellites launched 1998-2007	SCD-2 (1998), CBERS-1 (with China) (1999), CBERS-2 (2003)	Sunsat launched (private initiative) SambandlaSat to be launched	11
Satellites manufactured 1998-2007	6	Sunsat manufactured by University of Stellenbosch SambandlaSat manufactured by Sunspace (University of Stellenbosch) for South African Government	22
Satellite company revenue	US\$ 156m	Not available	US\$ 76m
Astronauts	1	One private self-funded	1
BUDGET			
Civil space budgets. NASA's annual budget is US\$17 billion.	US\$ 130m	Not available	US\$ 900m



All three states' space programmes operate in a specific political framework, and all have well-developed space facilities. Brazil is the top earner of revenue, whereas India's space budget is by far the largest. South Africa seems to be the 'space cadet' in this trilateral relationship. Its ground station experience dates back to the 1950s, but its Outer Space capabilities are very limited. So far, South Africa's only astronaut was a self-funded initiative, and its only satellite that has been launched was under the auspices of the University of Stellenbosch. The South African Government's SumbandilaSAT was expected to be launched from a Russian submarine in 2006, but has not been launched.

4. The growing global space competitiveness of the South – especially that of Brazil and India.

The USSR's launching of Sputnik in 1957 launched the space race. A different space race is emerging, which is increasingly featuring developing countries' space capabilities and ambitions. India, for example has announced its plans for a manned space program, and the EU is set to collaborate on a manned space effort with Russia. China has satellites circling the moon, and India and Russia are also working on lunar orbiters.

The US has been largely pushed out of the business of launching satellites for other nations. Russia, India and China have become the preferred choice. Their clients include, for example, Nigeria, Singapore, Brazil, Israel and South Africa. The European Space Agency (ESA) is cooperating with China on commercial ventures, which includes a rival to the U.S. space-based Global Positioning System (GPS). South Korea, Taiwan and Brazil have indicated their plans to further develop their space programs with the possibility of becoming low-cost satellite launchers. Furthermore, Brazil and South Korea are both developing fully home-grown rocket and satellite-making capacities (*Washington Post*, 9 July 2008).

However, fifty years later the US remains the dominant space power. Increasingly, the ‘space club’ opens up to developing countries. Recently, the 2008 Space Competitiveness Index, which ranks nine leading space countries according to 40 indicators of government spending, human expertise and the private sector, confirmed this. See table 3.

Table 3: The Space Competitiveness Index

(The Economist, 7 April 2008: internet)

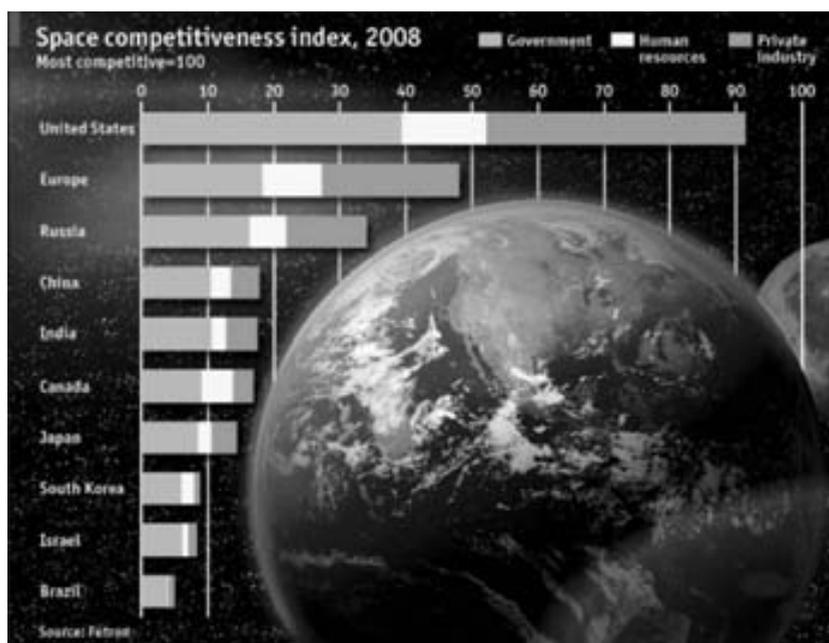
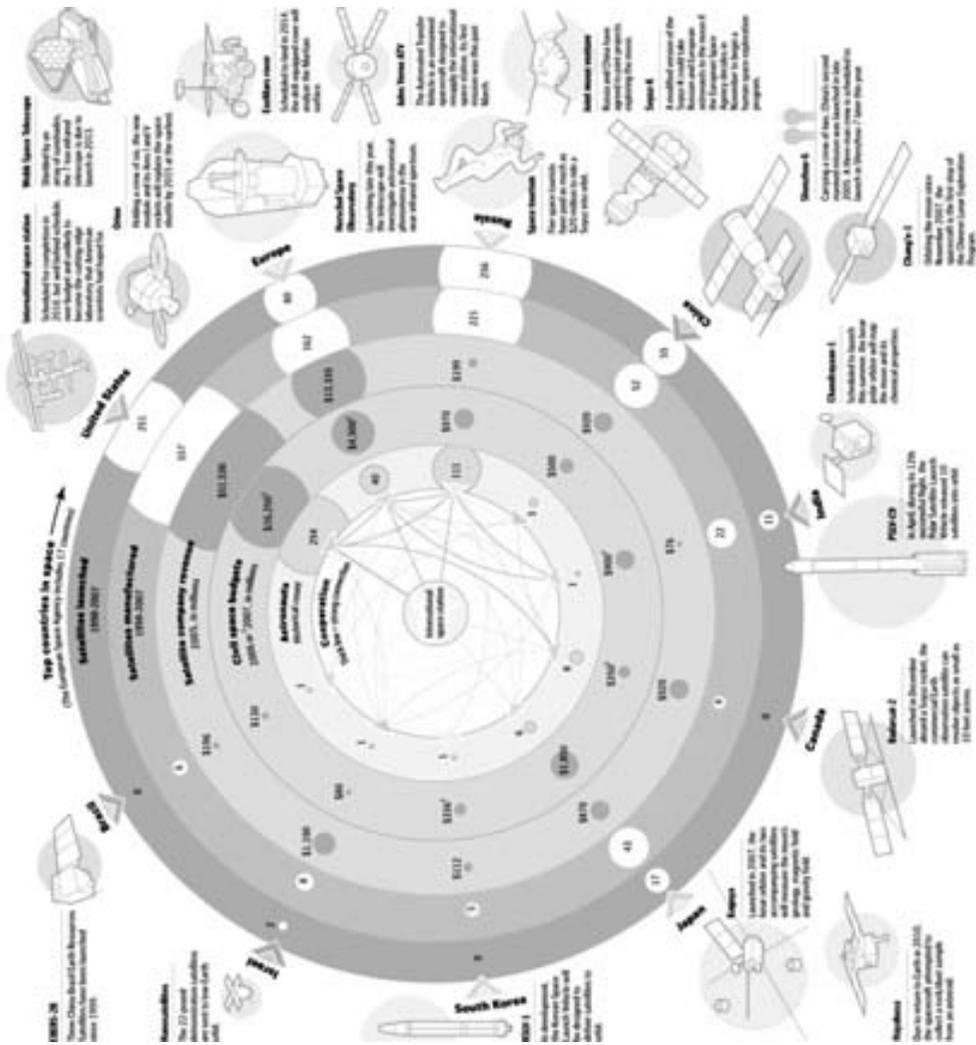


Diagramme 1 elaborates on the indices of these states’ competitiveness.

Diagramme 1: Space Competitiveness Index 2008
 (The Washington Post, 9 July 2008: internet)



4. IBSA Member States have comparable development issues and human development indicators (HDI)

The HDI is a composite index which measures the average achievement in three dimensions of human development, including health and longevity, knowledge (including adult literacy rates and functional skills) and standard of living (income, access to water and sanitation and employment). The Human Poverty Index for developing countries (HPI-1) measures deprivations in the three dimensions of human development as captured in the HDI (UNDP, 2007: 357 & 367). Table 4 compares India, Brazil and South Africa in terms of a number of development issues.

Table 4: Development, economic and technology indicators
(UNDP, 2008: 240, 273-275, 286-287)

	Brazil	South Africa	India
Human development index (HDI) ranking	70 High human development	121 Medium human development	128 Medium human development
Human poverty index (HPI-1) for developing countries ranking	23	55	62
High-technology exports (% of manufactured goods)	12.8	6.6	4.9
Telephone mainlines per 1000 people	230	101	45
Cellular subscribers per 1000 people	462	724	82
Internet users per 1000 people	195	108	55
Patents granted to residents per 1m people (2000-05)	1	0	1
Research & Development (R & D) expenditure (% of GDP)	1	0.8	0.8
Researchers in R & D per 1m people	344	307	119



Of these, Brazil is the leading country in terms of HDI, as well as in exporting high-technology and its expenditure on R & D.

By 2007, intra IBSA trade amounts to approximately US\$6-7 billion. By 2008, it had reached over \$10-billion (Benton, 2008: internet). In future, IBSA also envisaged a super trilateral Free Trade Agreement between SACU, Mercosur and India (Matjila, 2007: internet). This can significantly improve the HDI in IBSA Member States.

POTENTIAL BENEFITS OF SPACE COOPERATION FOR DEVELOPMENT FOR IBSA

International cooperation on space issues can be divided into three types, namely global cooperation, regional cooperation and bilateral cooperation. According to Noichim (2008: 10-12), when countries in the same geographical region cooperate in space issues and exploration they gain substantial benefits such as:

- Reducing natural resource competition such as the competition for the geosynchronous orbit, which is a limited resource. One satellite can serve all IBSA countries;
- Increasing space S & T expertise;
- Increasing economic development; and
- Building knowledge of space together and addressing matters of mutual concern.

IBSA Member States are already behind the targets set for achieving the UN's MDGs, which are:

1. Eradicate extreme poverty and hunger,
2. Achieve universal primary education,
3. Promote gender equality and empower women,
4. Reduce child mortality,

5. Improve maternal health
6. Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases,
7. Ensure environmental sustainability, and
8. Develop a global partnership for development.

It may be argued that developing countries cannot be expected to engage themselves in Outer Space affairs. However, the post Cold War one focus on human security as opposed to state security makes their involvement imperative. Consecutive meetings of the UN Committee on the Peaceful Uses of Outer Space (COPUOS) and the Third United Nations Conference on the Exploration and Peaceful Uses of Outer Space (UNISPACE III) in 1999 have reiterated that the application of some types of space technology can enhance human security by, for example, reduce the risk of natural disasters, forecast crop yields, monitor environmental degradation and prevent the spread of infectious diseases (UNGA, 2007). For developing countries not in a position to participate in, develop and apply space technology, COPUOS system remains ‘their preferred agent for deliberation and guidance for space affairs as well as a forum in which to express their political views (Sheehan, 2007: 130).’ In this regard, Sheehan (2007: 130) states, COPUOS ‘is the focus of their [developing countries’] hopes and aspirations, fears and concerns, with respect to space. It provides the major forum for space-related issues – new regulations, proposed restrictive regimes, and challenges to Western world policies, politics and business practices.’

States play a crucial role in the establishment and maintenance of sustainable human security and the application of these technologies can greatly enhance human security. Interactions between states and between states and commercial non-state space enterprises are intensely political and rivalry over natural, political and economic resources, access



to it, the ability to sell or distribute it, as well as the ability to generate it is increasingly distinguishing powerful and weak states from each other. Governments often take responsibility for the political and budgetary aspects of a state's space programme, the maintenance of space facilities, and its international space law obligations. A government's space policy and national legislation gives, or not, assurances to the space industry and foreign investors in these domestic industries. Primarily, governments want to decide who gets what, where, when and how in their state and prefer to control key space technology assets, whereas commercial enterprises such as multinational corporations need profits, clients and markets.

It is argued that, if developing countries are to benefit from globalisation, they must develop new industrial-technological capabilities. With cheap labour and natural resources no longer sufficient for sustainable industrial development, developing countries have to reconsider their industrial policies (UNGA, 2007).

The application of space S & T can benefit IBSA Member States in the following areas:

1. Disaster management and humanitarian assistance

One area where space technologies are applied is disaster management and humanitarian emergencies. In 2007, floods, hurricanes, cyclones and droughts struck more frequently and it has become imperative for aid and humanitarian agencies to respond more frequently to climate-related disasters which, coupled with conflicts, annually displace millions of people (UN News, 10 December 2007).

2. Attracting foreign direct investment (FDI)

By 2003, revenues in excess of US\$ 91 billion were generated by the global satellite industry, and the consumption of satellite-based telecommunication and sensing services amounted to more than US\$1 trillion (Gallagher, 2005). The global satellite industry consists of four industry segments:

- Satellite services including satellite television and radio broadcasting, remote sensing, mobile data and voice, and broadband;
- Satellite manufacturing including component manufacturing;
- Launch industry such as launch services, launch vehicle manufacturing and component manufacturing; and
- Ground equipment such as control stations, mobile terminals, direct broadcast satellite dishes, handheld phones, digital audio radio service equipment and global positioning system (Satellite Industry Association, 2008: 3).

Table 5 refers to the number of space vehicles launched between 2002 and 2005. The global launch industry earns states such as Russia, the United States and France, which have launch facilities, major income annually. India and China, both regarded as developing countries, are two of the major launching states, which attract FDI to these countries.

Table 5: Space vehicle launches (2002-2005)

(The Economist, 2007: 100)

Host country	2002	2003	2004	2005
Russia	23	19	17	21
United States	18	24	21	15
France	11	4	2	5
China	3	6	2	3
Japan	2	2	0	2
India	1	2	1	1
Israel	1	0	0	0
Sweden	0	0	1	1

By 2008, space is now a \$100 billion industry of global positioning systems, weather forecasting, mapping, and satellite TV and radio (Washington Post, 9 July. 2008: internet). Whereas the period between 1956 and 1990 was a Cold War quest for military dominance in space, the post Cold War era is a quest for the commercial dominance.

India, for example, established the Antrix Corporation Limited for the promotion and commercial exploration of products and services from the Indian Space Programme. Antrix markets Indian space products and services to global customers, including the global marketing of Indian Remote Sensing (IRS) Satellite Data Products. Antrix has also established International Ground Stations (IGS) and International Reseller Network to receive, process and market IRS data products. It also supplies of reliable satellite systems and sub-systems. Furthermore, it has successfully launched commercial satellites such as Kitsat (Korea), Tubsat (DLR - Germany), BIRD (DLR - Germany), PROBA (Verhaert, Belgium), Lapan Tubsat

(Indonesia), Pehuensat-1 (Argentina) aboard the ISRO's Polar Satellite Launch Vehicle (PSLV) in addition to the dedicated launch of Agile (Italy). It also provide support services to international space agencies such as availing services include World Space, PANAMSAT, GE Americom, AFRISTAT, and SHINSAT; Finally, Antrix provides a telemedicine network in different states of India (Antrix Corporation, 2008: internet).

3. Enhancing international involvement, cooperation and coordination

In May 2007, fourteen international space agencies, including the US' NASA, Roskosmos, the European Space Agency, and the Chinese, Indian, Japanese and the South Korean agencies, released a document, The Global Exploration Strategy: the Framework for Coordination. The latter contains a shared vision of space exploration and provides for the establishment of a non-binding mechanism to enable space agencies to identify gap and overlaps in their space exploration initiatives, in order to development a voluntary, comprehensive and global approach to space exploration (Engineering News, 14 September 2007).

IBSA Member States participate in numerous multilateral space-related fora such as COPUOS and GEOSS. There is a need for greater international involvement, cooperation and coordination to strengthen the international regulatory regime in order to provide uninterrupted telecommunication services.

Brazil and Ukraine, for example, are in the process of establishing a bi-national commercial company, Alcântara Cyclone Space, which will be in charge of Brazil's Alcântara Launch Centre. The latter's proximity to the Equator makes it a privileged site for



launches (COPUOS, 2007: 6). This will enable the launching for international clients.

4. Developing and promoting expertise

One of the policy objectives of the South African government is to develop Southern Africa as ‘a hub for astronomy and space S&T’ (GCIS, 2006: 480). The South African government’s Astronomy Geographical Advantage Programme, for example, promotes high-technology investment in space science and has already resulted in the launching of the Southern African Large Telescope (SALT) in November 2005, in Sutherland. The single largest optical telescope in the southern hemisphere, SALT is an international project involving Germany, Poland, the US, New Zealand and the United Kingdom (GCIS, 2006: 480).

In February 2006, the CSIR signed a skills development agreement with Alcatel Alenia Space, a French satellite-systems company to develop space science expertise in South Africa ‘with the ultimate aim of contributing to socio-economic progress both in South Africa and France (GCIS, 2006: 480).

5. Strengthening South-South cooperation and improving development

In September 1994, the Ministerial Conference on Space Applications for Development in Asia and the Pacific took place in Beijing with the objective of promoting regional coordination and cooperation in applications of space technology for sustainable development in the Asia-Pacific region. The Conference endorsed the Beijing Declaration on Space Technology Applications for Environmentally Sound and Sustainable Development in Asia and

the Pacific. The Beijing Declaration inaugurated the Regional Space Applications Programme for Sustainable Development (RESAP), which aims to assist developing members and associate members of ESCAP in developing national capability, in addressing urgent environmental and development problems, and in integrating space technology into development planning for achieving sustainable development in the Asian and Pacific region (UNSTAS, 1998: internet).

In Brazil, China and their neighbouring countries have already benefited from the joint venture between China and Brazil, the China-Brazil Earth Resources Satellite (CBERS). Since 2004, it has distributed more than 320 000 images at no cost to these countries to be used in applications such as forest monitoring and agriculture support (COPUOS, 2007: 6).

6. Strengthening cooperation on trilateral and global security

Space S & T applications improve states' national security. The US is by far the most dependent state in this regard. The usefulness of the application of space S & T in security matters is clearly illustrated in 2006 when electronic jammers in Libya interfered with the Thuraya satellite telephone system, apparently because the Libyan government wanted to make life difficult for smugglers in the Sahara desert (*The Economist*, 17 January 2008).

According to Hirst (2007: internet), the IBSA bloc has been particularly careful when addressing security issues. On the one side, no mention has been made of an agenda involving South America, South Asia or Southern Africa conflict-resolution, regional security and/or even humanitarian intervention; On the other, the use of the concept of human security which addresses social and environment disruptions as threats has been avoided. However, IBSA has produced



statements on disarmament and nuclear non-proliferation issues. It also has improved intra IBSA defence co-operation. All these three countries are major consumers of defence and related equipment.

Following on IBSA agreement on aviation and maritime co-operation, a joint IBSA naval exercise took place in 2008 (Matjila, 2007: internet). It was the first time, according to the South African Minister of Foreign Affairs that 'the three nations are cementing the geopolitical alliance with military cooperation - off the coast of Cape Town, as part of the IBSA maritime camaraderie (Dlamini-Zuma in Benton, 2008: internet).' 'Such exercises raised the visibility of the IBSA alliance and as such were very important', according to the Brazilian Minister of Foreign Affairs, 'allowing the world to see how the three countries worked together and provided an evolving geopolitical identity (Amorim in Benton, 2008: internet).'

If, and when, greater IBSA cooperation spills over to the security field, it can result in coordinated initiatives such as peacekeeping and humanitarian intervention. Hirst (2007: internet) suggests that this can contribute to the promotion of the UN's Agenda for peace via IBSA's involvement in conflict prevention and post-conflict rehabilitation. Second, it can promote a collaborative agenda between the UN and regional bodies (OAS, AU, ASEAN, MERCOSUR). Hirst (2007: internet) states,

IBSA states could also lead in defining a new model for multilateral security measures. Indeed, it has become crucial to avoid the worrying tendency for humanitarian intervention to replace development aid, as it is for trade negotiations to subordinate to security priorities, and for formal democratic rule to overlook the protection of human rights. But this kind of cooperation will move more slowly. While the possibility of deepening inter-regional relations is one of IBSA main attributes this potential is accompanied by a subtle premise of non-interference in

each other's regional affairs. Notwithstanding, inter-regionalism can be meaningful in a world where regions are to become relevant actors in the promotion of political and security stability.'

7. Countering the weaponisation and militarization of Outer Space

The Outer Space Treaty (1967) was referred to earlier. It forbids nuclear weapons and weapons of mass destruction in the Earth's orbit or on Celestial Bodies. States are forbidden to establish military stations or conduct any military manoeuvres on the Moon or other planetary objects. However, the Treaty does not address the transit of nuclear weapons through space, the placement of conventional weapons in space and the launch of nuclear weapons from Earth into space. The militarization and weaponisation of space is further complicated due to the fact that none of the UN space Treaties defines or clarifies the 'peaceful use of Outer Space.'

Satellites continue to be part of warfare operations. Satellites do not execute actual combat operations, but are used, for example, to guide ground forces or give detailed intelligence information on potential targets. Anti-satellite (ASAT) weapons and ballistic missiles, i.e. weapons intended to intercept missiles during their mid-course trajectory through space, remains the biggest concern. Hilpert (2007: internet) distinguishes between space weapons, 'Ballistic missiles are capable of intercepting intercontinental ballistic missiles (ICBMs) while they are on their trajectory through space while ASAT weapons or systems can potentially be deployed from Earth or be carried by a satellite and are directed against satellites.' The US, China and Russia have already successfully conducted an ASAT weapons tests, which has created large amounts of space debris.

For the US', modern warfare relies on satellites. Four-fifths of America's military data is transmitted through commercial satellites.



A single Global Hawk unmanned surveillance aircraft flying over Afghanistan can use several times more satellite bandwidth than was used for the whole of the 1991 war against Iraq (The Economist, 17 January 2008).

Several initiatives attempt to address the weaponization of outer space. A comprehensive disarmament of space is advocated by the *UN Conference on Disarmament (CD)*, which has been deadlocked since 1998 when the US opposed its plans to adopt a multilateral agreement on the Prevention of an Arms Race in Outer Space (PAROS). Hilpert (2008: internet) concludes, 'Without full support of the US, it will be difficult if not impossible for the international community to prevent the weaponization of space.' The EU is also currently formulating a code of conduct pertaining to this matter and, in February 2008, Russia and China jointly presented a treaty draft to ban weapons in space (Hilpert, 2008: internet).

RECOMMENDATIONS TO IBSA TO IMPROVE SPACE COOPERATION FOR DEVELOPMENT

These recommendations include observation, prediction and outreach (Kasturirangan, 2007: 166). Some of the following recommendations are based on Martini (2002: 559-567), Zhao (2005: 213-219), Prasad (2005: 243-249), Marshall (2006: 7), Peter (2006: 100-109), Peter (2007: 97-107), dos Santos & Filho (2008: 6-9), COPUOS (2007: 6), COPUOS (2008a), Gratius (2008) and Schaffer (2008: 95-103). Figure 1 proposes a model for IBSA space cooperation.

To IBSA:

A significant driver of European integration was EU Member States' cooperation on space. For the EU, an integrated space policy

resulted in developing certain types of applied space technology, joint sponsoring of research and development on space, shaping market conditions for the space industry and for security purposes (Sheehan, 2007: 87). IBSA can benefit from the European experience in this regard.

1. Establish an IBSA Working Group on Space;
2. Conduct a survey of all space-related research in all fields of natural, economic, legal and social sciences in IBSA countries;
3. Establish an IBSA Programme for Space Applications for Sustainable Development to formulate and implement policy instruments for cooperation and coordination on space applications at the national and regional levels;
4. Establishment an IBSA Working Group on International Space Law, which can contribute to the development of International Space Law on matters such as space debris, the militarization of space, the geostationary orbit, the definition of air space and Outer Space, and the role of developing countries;

The 73rd International Law Association (ILA) Conference will take place in Rio de Janeiro, Brazil in August 2008. The ILA's Space Law Committee will report on remote sensing, national space legislation, registration issues, space debris and the settlement of disputes, and the use of satellite data in national and international litigation and its value as evidence in court proceedings (COPUOS, 2008a: 12).

5. Establish additional South-South/inter-regional cooperation on the application of space S & T;
6. Establish commercial North-South partnerships;
7. Implement an integrated IBSA Earth observation system for sustainable environment and natural resource development;
8. Develop regional spatial data infrastructure and applications for sustainable development planning, and decision-making;

9. Implement space communications applications for human development and poverty alleviation;
10. Prepare an IBSA capability for emerging space technology development and applications;
11. Establish a joint space venture such as an IBSA Space Agency, similar to the European Space Agency (ESA), Asia-Pacific Space Cooperation Organisation (APSCO) and the Space Conference of the Americas (CEA). A similar organisation has been proposed for the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and South America;
12. Consider the enlargement of IBSA to include Russia and China (BRICS). Both these countries are ranked highly in terms of Global Space Competitiveness;
13. Limit development assistance of any nature to non-IBSA Member States and channel that development funds to IBSA projects;
14. Formulate an IBSA space policy;
15. Adopt common IBSA policy positions for meetings such as COPUOS;
16. Sign a Memoranda of Understanding, Protocols or agreements on space cooperation and include issues such as dispute resolution mechanisms and liability, identify areas of cooperation and a model of cooperation as outline in figure 1. These agreements can be similar to the Asia-Pacific Multilateral Cooperation in Space Technology and Applications (AP-MCSTA);

Desirable criteria for a space collaboration mechanism must:

- Protect and advance the interests of IBSA;
- Have the political backing of all IBSA Members States;
- Have a clear scope but can allow Member States to retain some independence in key areas of national interest:

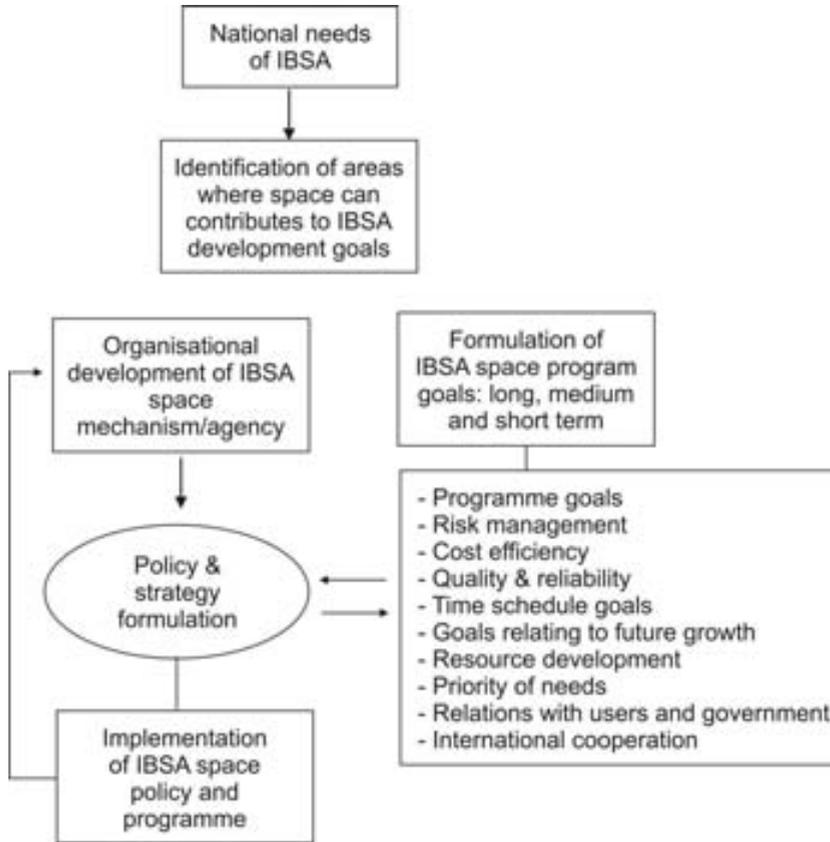
- Protect strategic technologies and provide for technology transfers to other developing countries;
- Be able to evolve over time;
- Enable IBSA to engage with other multilateral space actors; and
- Be formalised in terms of International Space Law.

17. Establish an IBSA commercial space company such as Alcantara Cyclone Space, which is soon to be established by Brazil and Ukraine, and the Indian Antrix Cooperation.

18. Establish an IBSA Multi-tiered Micro-Satellite Constellation Architecture.

Figure 1: A model for IBSA cooperation on the use of space for development

(Adapted from Sridhara Murthi & Madhusudan, 2008: 508)



To IBSA Member States:

As Cox (2006: 39) states,

‘The state may retreat with respect to some of its erstwhile functions, but it assumes new functions. Economic globalisation does not bring about the disappearance of the state any more than real socialism [his emphasis] brought about its ‘withering away’. States make

the framework for globalisation. But states can also become agencies for bringing the global economy under social control. The state remains a site of struggle for those who would challenge the social consequences of globalisation.’

1. Align national space policies and space legislation;
2. Establish research and exchange agreements between national space agencies;
3. Privatisise certain sectors of national space industries;
4. Ratify, sign and comply with the UN Treaties on Outer Space, and other international space-related agreements;
5. Prioritise education and training in space sciences and technology development, application and management;
6. Develop space-related industries and service sectors to promote economic growth;
7. Establish Centres for Space Policy and Law Studies;
8. Improve the role of women in space affairs;
9. Invest in national launch industry;
10. Increase the manufacture micro-satellites;
11. Commercialise space and satellite manufacturing industries;
13. Increase satellite carriage of High Definition Television (HDTV);
14. Improve and offer consumer satellite applications, mobility and convergence; and
15. Align government policies to stimulate satellite manufacturing and launch industry trade.



To IBSA academics, civil society, non-governmental organisations:

1. Arrange parallel events with IBSA and national space-related conferences;
2. Establish an IBSA-wide organization to identify issues of common concern and priority areas of common interest, and develop mechanisms for regional cooperation;
3. Compile a database of IBSA experts; and
4. Host an IBSA Space Leadership Conference.

To IBSA Ministries of Foreign Affairs:

1. Prioritise IBSA;
2. Educate and train officials in multilateral space diplomacy;
3. Educate and train officials in space science and its application to development;
4. Establish an intra-governmental IBSA and space S & T Working Group;
5. Attend and participate in international space-related conferences, meetings and events; and
6. Establish directorates for space diplomacy.

CONCLUSION

What, then, are the significance and implications of IBSA? First, geo-economics and –politics matter. Not only does it consist of regionally-based middle powers, but, more importantly, these powers are developing countries. Second, presidential diplomacy matters. IBSA has predominantly been driven by the respective heads of state. Third, IBSA is highly symbolic and, as Hirst (2007: internet), asserts, ‘All three

[IBSA Member States] carry strong identities within the international community: South Africa stands for the struggle against racism, India for the largest democracy and Brazil for the promotion of sustainable development.’Fourth, IBSA countries expand the notion of trilateralism as a unique form of multilateralism. It also impacts on inter-regionalism (Hirst, 2007: internet).

Fifth, increased inter-governmental consultation and cooperation has deepened this south-south partnership. IBSA has also endorsed the idea that since the South is heterogeneous and asymmetric, different responsibilities and roles must be assumed. This explains IBSA’s decision in 2006 to create the US\$ 1.3 m IBSA Facility Fund (IFF) that is administered by the United Nations Development Programmes (UNDPs) South-South Unit in New York. In Africa, the IFF assists Guinea-Bissau in the development of agriculture and cattle farming, and in Latin-America is assists Haiti in the collection of solid waste as an instrument to reduce violence and conflicts in Carrefour Feuilles. In Asia, the proposed project in Laos has not been implemented. A project of possible support to the Palestine National Authority is also under consideration (DFA, 2006: internet).

Six, global reform. IBSA Member States have placed special emphasis on the need to reform the UN framework and the current international financial architecture. In this regard, Hirst (2007: internet) observes, ‘IBSA criticizes the distribution of power in specific agendas. Its aim is to push for the participation in the rule-making inner circle instead of accepting the condition of passive rule-takers. In this sense it intends to politicize but not ideologize world politics and economics. Furthermore the coalition has developed a niche diplomacy approach which addresses topics such as: the Palestine-Israeli peace process, the stability and unity of Iraq, a diplomatic solution for the Iranian nuclear program, the re-engagement in substantial work of the Conference on Disarmament.’



Inter-state relations operate in three institutional domains, namely international orders, international regimes and international organisations (Ruggie in Onuf, 2008: 226). Any multilateral institution has to depend on mutual principles reflecting a common social purpose (Onuf, 2008: 226). With regards to the first domain, IBSA operates in an international order dominated by industrialised countries of the North. With regards to international regimes, it can contribute to the consolidation of the international space regime – especially pertaining to human development, S & T transfer from the North-South and South-South, and the de-militarisation and de-weaponisation of space. As an international organisation, IBSA is emerging as an international actor. IBSA is an institution that can be defined as ‘persistent and connected sets of rules, formal and informal, that prescribe behavioural roles, constrain activity and shape expectations (after Ruggie in Onuf, 2008: 226).’

Table 1 presented an outline of space S & T as a developmental tool. Table 5 includes an assessment in the context of IBSA.

Table 6: Space S & T cooperation as an instrument for development in IBSA
(Author's own compilation)

SPACE S & T	FACILITATING FACTORS	MITIGATING FACTORS
State-led application of space science	IBSA Member States have: Signed all major UN Space Treaties Space S & T Access to space S & T Resources (space facilities etc) Membership of and participate in international organisations (such as the UN's COMUOS)	State control of space affairs Space for ideology and prestige Development limited (especially against the background of the TAI mentioned earlier)
Market-led application	Supply-demand: Everybody wants to have access to technology Less state intervention Export and increased international cooperation Development of expertise	Cost of access to space technology Government control Limited private sector Space for profit, not development Corruption vis-à-vis contracts
IBSA-led application of space S & T	Competitive space S & T advantage Political support Joint use of scarce resources Application for South-South development Technology transfer Represent an affirmative voice of emerging countries Represent a counterpoint to well-established space agencies such as NASA and ESA Emphasise the value of space diplomacy as a tool for South-South cooperation Bolster the importance of development cooperation on the agendas for international negotiation	IBSA's institutional weakness: too much 'Dialogue' and too little done States' unwillingness to share strategic resources States' unwillingness to surrender sovereignty States' preference for national rather than regional agenda US, Russian and Chinese domination continues

In 2003, the Brasília Declaration instituted IBSA as a trilateral forum for articulating interests and positions based on common social interests (Hirst, 2007: internet). Its social purpose remain unchanged, but, with a focus on space cooperation, IBSA can transform this social purpose to collective intentionality, which provides social facts (IBSA and its components – India, Brazil and South Africa) with meaning and supplies it with a normative force (Onuf, 2008: 227), i.e. to achieve its developmental goals, and South-South cooperation and solidarity.



BIBLIOGRAPHY

Anon. Undated. Brazilian Space Agency. Available at: <http://www.mrree.gub.y/iiiicea/PAISES/Brazil/Brazilian%20Space%20Program98.htm> Accessed on 5 August 2008.

Antrix Corporation. 2008. Available at: <http://www.antrix.gov.in/main/achievements.html> Accessed on: 5 August 2008.

Benton, S. 2008. IBSA commits to advancing the 'South'. 12 May. Available at: <http://www.southafrica.info/news/international/ibsa-120508.htm> Accessed on: 5 August 2008.

Brazilian Embassy Pretoria & UCLAS (University of South Africa Centre for Latin American Studies). 2006. Brazil in brief. Pretoria: Brazilian Embassy Pretoria & UCLAS.

Chadwick, A. 2006. Internet politics. States, citizens, and new communication technologies. New York: Oxford University Press.

Cox, RW. 2006. 'Problems of power and knowledge in a changing world order', in Stubbs, R & GRD Underhill (Eds), Political economy and the changing global order. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press.

COPUOS (United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space). 2007. International cooperation in the peaceful purposes of Outer Space: activities of Member States. Vienna: COPUOS.

COPUOS (United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space). 2008a. Report of the Legal Subcommittee on its forty-seventh session, held in Vienna from 31 March to 11 April 2008. Vienna: COPUOS.

COPUOS (United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space). 2008b. Members. Available at: <http://www.unoosa.org/oosa/COPUOS/members.html> Accessed on: 5 August 2008.

DFA (South African Department of Foreign Affairs). 2006. Statement: President Thabo Mbeki to lead SA delegation to the inaugural IBSA summit, Brazil. 10 September 2006. Available at: <http://www.thepresidency.gov.za/show.asp?type=pr&include=president/pr/2006/pr0910958.htm> Accessed on: 31 July 2008.

Dos Santos, AF & SM Filho. 2008. 'Need for a national Brazilian Centre of Space Policy and Law Studies.' *Space Policy*, 24: 6-9.

Engineering News. 2007. SA space agency close to being established but still no confirmed launch date. 14 September 2007. Available at <http://www.engineeringnews.co.za> Accessed on 15 January 2008.

Gallagher, N. 2005. Towards a reconsideration of the rules for space security. Paper prepared for the Centre for International and Security Studies at Maryland (CISSM) Advanced Methods of Cooperative Security Program at the Maryland School of Public Policy.

GCIS (South African Government Communication and Information Services). 2006. *South African Yearbook* 2006/07. 2006. GCIS: Pretoria.

Gottschalk, K. 2007. 'IBSA in space: strategy for global cooperative advantage', in Sharma, R et al, *Challenges in high speed transatmospheric air and space transportation*. Hyderabad: Aeronautical Society of India & Astronautical Society of India.

Gratius, S (Ed). 2008. *IBSA: an international actor and partner for the EU?* Fundacion par alas Relaciones Internacionales y el Dialogo Exterior Working



Paper 63. July. Available at: <http://www.fride.org> Accessed on: 4 August 2008.

Hilpert, K. 2008. *The militarization of outer space*. International Relations and Security Network (ISN) of the Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich (Swiss Federal Institute of Technology Zurich). Electronic Newsletter. August.

Hirst, M. 2007. The implications of IBSA for South-South interregionalism. Available at: <http://eurolatin.fride.org/ibsa-brasil/> Accessed on: 5 August 2008.

IBSA (India-Brazil-South Africa Dialogue Forum). 2003. Brasilia Declaration. Available at: http://www.ibsa-trilateral.org/brasil_declaration.htm Accessed on: 5 August 2008

IBSA (India-Brazil-South Africa Dialogue Forum). 2008a. Somerset West Ministerial Communiqué. Available at: <http://www.dfa.gov.za> Accessed on: 5 August 2008.

IBSA (India-Brazil-South Africa Dialogue Forum). 2008b. Available at: http://www.ibsa-trilateral.org/about_us.html Accessed on: 31 July 2008.

ISRO (Indian Space Research Organisation). 2008. International cooperation. Available at: <http://www.isro.org/international.htm> Accessed on: 4 August 2008.

Jakhu, R. 2007. 'Legal issues of satellite telecommunications, the geostationary orbit, and space debris.' *Astropolitics*, 5:173-208.

Kasturirangan, K. 2007. 'Space technology for humanity: a profile for the coming 50 years.' *Space Policy*. 23: 159-166.

Liability Convention (Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects) in Haanappel, PPC. 2003. *The law and policy of air space and outer space. A comparative approach.* The Hague: Kluwer Law International.

Marshall, W. 2006. 'Micro-satellites: charting a new course to space security.' Belfer Centre for Science and International Affairs News. John F Kennedy School of Government, Harvard University. Summer.

Martini, PR. 2002. 'Regional cooperation through space technology: basis for a South American Space Agency.' *Acta Astronautica*, 51(1): 559-567.

Matjila, 2007. Media briefing by the Deputy Director-General of the South African Department of Foreign Affairs. 2 October. Available at: <http://www.info.gov.za/speeches/2007/07100309451001.htm> Accessed on: 5 August 2008.

Moon Agreement (Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies) in Haanappel, PPC. 2003. *The law and policy of air space and outer space. A comparative approach.* The Hague: Kluwer Law International.

Noichim, C. 2008. 'Promoting ASEAN space cooperation.' *Space Policy*, 24: 10-12.

Onuf, N. 2008. 'Institutions, intentions and international relations.' *Review of International Studies*, 28: 211-228.

OOSA (United Nations Office for Outer Space Affairs). 2008. *Status on international agreements relating to activities in Outer Space as at 1 January 2008.* Vienna: OOSA.



OST (The Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies) in Haanappel, PPC. 2003. The law and policy of air space and outer space. A comparative approach. The Hague: Kluwer Law International.

Registration Convention (Registration Convention on Registration of Objects Launched into Outer Space) in Haanappel, PPC. 2003. The law and policy of air space and outer space. A comparative approach. The Hague: Kluwer Law International.

Padma, TV. 2007. 'Space technology 'invaluable for development''. Science and Development Network. 28 September. Available at: <http://www.scidev.net> Accessed on: 4 August 2008.

Peter, N. 2006. 'The changing politics of space activities.' *Space Policy*, 22: 100-109.

Peter, N et al. 2006. 'Space technology, sustainable development and community applications: Internet as a facilitator.' *Acta Astronautica*, 59: 445-451.

Peter, N. 2007. 'The EU's emergent space diplomacy.' *Space Policy*, 23: 97-107.

Prasad, MYS. 2005. 'Technical and legal issues surrounding space debris – India's position in the UN.' *Space Policy*, 21: 243-249.

SAIIA (South African Institute of International Affairs) et al. 2006. Record of discussion. South-South economic cooperation: exploring the IBSA relationship. Available at: <http://www.saiia.org.za> Accessed on: 5 August 2008.

Satellite Industry Association. 2008. *State of the Satellite Industry Report. June 2008*. Available at: <http://www.sia.org> Accessed on: 5 August 2008.

Schaffer, AM. 2008. 'What do nations want from international collaboration for space exploitation?' *Space Policy*, 24: 95-103.

Shaw, MN. 2003. *International Law*. Fifth Edition. Cambridge: Cambridge University Press.

Sheehan, M. 2007. *The international politics of space*. London: Routledge.

Soko, M. 2006. *The aerospace industry: prospects for cooperation among the IBSA countries*. Paper presented at the conference, South-South economic cooperation: exploring the IBSA relationship. 28 June. Pretoria.

Sridhara Murthi, KR & HN Madhusudan. 2008. 'Strategic considerations in Indian space programme. Towards maximising socio-economic benefits.' *Acta Astronautica*. 63: 503-508.

The Economist. 2007. *Pocket World Figures. 2007 Edition*. London: The Economist.

The Economist. 2008. 'The militarisation of space. Disharmony in the spheres.' 17 January. Available at: http://www.economist.com/research/articlesBySubject/PrinterFriendly.cfm?story_id=10533205 Accessed on: 4 August 2008.

The Economist. 2008. 'Stars in their eyes.' 7 April. Available at: http://www.economist.com/research/articlesBySubject/displaystory.cfm?subjectid=894660&story_id=10976407 Accessed on: 4 August 2008.



Thomas, C. 2005. 'Poverty, development and hunger', in Baylis, J & S Smith (Eds), *The globalization of world politics. An introduction to international relations*. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press.

UNDP (United Nations Development Programme). 2001. *Human development report 2001. Today's technological transformations – creating the network age*. Available at: <http://hdr.undp.org/reports/global/2001>

UNDP (United Nations Development Programme). 2007. *Human development report 2007/2008. Fighting climate change: human solidarity in a divided world*. New York: Palgrave Macmillan.

UNGA (United Nations General Assembly). *International cooperation in the peaceful uses of outer space. A/RES/61/111*. 15 January 2007 and COPUOS. *Report of the Scientific and Technical Subcommittee on its forty-fourth session, held in Vienna from 12 to 23 February 2007*. 6 June 2007.

UN (United Nations) News. *UN seeks \$3.8 billion for humanitarian emergencies in 24 countries*. 10 December 2007. Available at www.un.org/news Accessed on 10 December 2007

UNSTAS (United Nations Space Technology Applications Section). 1998. *Concept Paper on Preparation for the Ministerial Conference on Space Applications for Sustainable Development in Asia and the Pacific, November - December 1999*. Available at: <http://www.un.org/depts/escap/enrm/stas/staindex.htm> Accessed on: 4 August 2008.

Washington Post. 2008. 'Globalising space.' 9 July. Available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/graphic/2008/07/09/GR2008070900004.html?sid=ST2008070900751&pos=list>. Accessed on: 5 August 2008.

Wendt, A. 1992. 'Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics.' *International Organization*, 46(2): 391-425;

Wendt, A. 1999. *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press

Z-Coms Consortium. 2006. *National Space Policy Framework: Final Report*. 31 May.

Zhao, Y. 2005. 'The 2002 Space Cooperation Protocol between China and Brazil: an excellent example of South-South cooperation.' *Space Policy*, 21: 213-219.





**MODEST BEGINNINGS, SLOW
PROGRESS: IBSA, SCIENCE,
TECHNOLOGY AND DEVELOPMENT**

ROBERT KEITH CAMPBELL







MODEST BEGINNINGS, SLOW PROGRESS: IBSA, SCIENCE, TECHNOLOGY AND DEVELOPMENT¹

ROBERT KEITH CAMPBELL²

INTRODUCTION



American economist Simon Kuznets (1901-1985), who won the Nobel Prize for Economics in 1971, called our current economic era the “modern economic epoch.” He defined an economic epoch as being determined and shaped by applications and ramifications of what he called an “epochal innovation”. For Kuznets, this modern economic epoch began in the latter half of the 18th Century, and the innovation that defines this epoch is, he argued, “the extended application of science to problems of economic production” (Kuznets, quoted by Cameron 1997: 197). However, the impact of science on economic development, although not decisive until much later, began as early as the 17th century. Indeed, it was the English philosopher and scientist Sir Francis Bacon (1561-1626) who coined the aphorism “knowledge is power”. “[I]t was not until the second half of the nineteenth century, with the flowering of the chemical and electrical sciences, that scientific *theories* [italics in original] provided the foundations for new processes and new industries. It is indisputable, however, that as early as the late seventeenth century the *methods* [italics in original] of science – in particular, observation and experiment –

¹ Paper presented at the IBSA Academic Seminar, IPRI / Fundação Alexandre de Gusmão, Rio de Janeiro: 29 August 2008.

² Robert Keith Campbell is Senior Contributing Editor for the weekly journals Engineering News and Mining Weekly. He holds an MA degree in International Relations from the University of the Witwatersrand.



ROBERT KEITH CAMPBELL

were being applied (not always successfully) for utilitarian purposes” (Cameron 1997: 167).

The result of the application of science to develop new technologies, and the application of both science and these new technologies to industry, was an economic revolution. Entirely new industries were created, such as the aviation, chemical, electrical, electronic, mechanical, nuclear, optical, optronic, petrochemical, and space industries. The list of new products and materials developed runs into the hundreds, if not the thousands. And the application of science and technology to industry (and agriculture) has hugely increased the productivity of human labour. “Technological change, the major driving force behind nineteenth century industrialization, continued that role undiminished in the twentieth century. Indeed, it appears that the pace of change accelerated...” (Cameron 1997: 332). It is clear that this continues to be the case in the 21st century³.

IBSA SCIENCE AND TECHNOLOGY: THE RESEARCH PARTNERSHIP PROGRAMME

IBSA was established in 2003, and in 2005 the three countries decided to initiate trilateral co-operation in science and technology (S&T) research and development (R&D). However, it should be noted that IBSA research projects and trilateral research projects between scientists in the three IBSA countries are not synonymous. Formal IBSA research projects, which are funded from an IBSA budget, have to be in specific, agreed, fields, of which there are currently six, although this number could soon increase to eight. Research in fields other than these six is not officially classified as IBSA research, and cannot be funded from the dedicated IBSA

³ This introductory section is taken from Campbell 2006.

research fund (Scheffer 2008). Of course, such research will not be discouraged by any of the three countries – it will just have to be funded from other budgets.

The six agreed areas for trilateral S&T R&D are: biotechnology, tuberculosis (TB), HIV/AIDS, malaria, nanotechnology, and oceanography. Each country leads in two of these spheres. South Africa takes the lead with biotechnology and TB, Brazil with malaria and oceanography, and India with HIV/AIDS and nanotechnology (Mdaka 2008). The first step in developing co-operation in these fields was the holding of trilateral workshops, to bring researchers from the three countries together. (Such workshops, of course were and are not one-off affairs; workshops continue to be held.) Then, in 2007, “Expressions of Interest”, as they are designated in South Africa, were issued to scientists to propose research projects in the six agreed areas of research. The proposals had to be submitted by trilateral teams – these teams having been formed as a result of the workshops – and had to be approved by the three countries. A total of 12 proposals were received (Scheffer 2008). Seven of these were selected for funding. Three are concerned with HIV/AIDS, two are in the sector of nanotechnology, one is about the application of nanotechnology in the fight against HIV/AIDS, malaria and cancer (so effectively covering three sectors at once), and one is in oceanography (Mdaka 2008).

The first of HIV/AIDS-related projects is: “The design, development, and review of open source software applications for integrated HIV/AIDS management”. The South African institution involved in is the University of Pretoria. The South African panel which reviewed the proposals noted that India was “well established” in the area of information and communications technology (ICT), and that the proposed research would “have an impact” on South Africa. Furthermore, the application “scored



ROBERT KEITH CAMPBELL

high” in terms of building capacity (that is, developing skills and expertise), but noted that electricity – or rather, the lack of it – would be a challenge in getting diagnostic tools to rural areas. Overall, the South African review panel rated the proposal “very good”. The second project is on “HIV/AIDS, biodiversity and natural resource dependence”, Rhodes University being the South African partner. The South African review panel also rated it as “very good”. The third HIV/AIDS project again has the University of Pretoria as the participating South African institution, and is entitled “The self-efficacy of care givers of children affected by HIV/AIDS: a cross-cultural study”. This was rated “very good” by the South African review panel, with the comments that there was a lot to be learnt from Brazil and India (Mdaka 2008).

Regarding nanotechnology, the first project on the list is “Synthesis and Polymerisation of shaped carbon material for use as photovoltaic devices”. The South African partner institution is the University of the Witwatersrand, and the South African review panel rated the proposal as “excellent”, noting that the proposed research “constitute[s] a new area of technology” and that the research “has high potential”, although the applicants “did not address the issue of purity” of the carbon material. The other project is “Electrospinning and characterization of chitin nano fibre mats” with two South African institutions involved – the Council for Scientific and Industrial Research (CSIR), which falls under South Africa’s Department (ministry) of Science and Technology (DST), and the Nelson Mandela Metropolitan University. Rated “very good”, the review panel opined that the research had a lot of potential and would bring a number of (unspecified) benefits. Then there is “Nanotechnology for controlled release and targeted drug delivery for activities in the fight against malaria., cancer and HIV”. The South African partner institution is again the CSIR. Also rated “very good”, the project was praised by the review panel because

it was a very good application, it involves many students, and the “researchers have a good profile”. On the other hand, the panel cautioned that it involved a “very large team without specific roles” (Mdaka 2008).

The sole oceanography project involves, in South Africa, the University of Cape Town and is concerned with an “Ocean network for remote sensing, climate variability and impacts on society”. Rated “excellent”, it was cited for having an approach and proposed activities that are “suitable to the goals”, while the proposed outcomes would “have great impact for the countries involved”, and yet “the budget is modest” (Mdaka 2008). Of the five proposals that were rejected, one was in the sphere of biotechnology, two in nanotechnology, one in HIV/AIDS, and one in Malaria. With one exception, they were rated from “fair” to “good”. The exception was the biotechnology proposal, which was rated “excellent” but, for unknown reasons, was not approved – the proposed topic was “Characterization, application and the role of plant growth regulators in seaweed growth and development” (Mdaka 2008). There has, however, been a major and successful biotechnology workshop, focused on bio-safety (Scheffer 2008).

These projects were initiated in 2007 and will run until 2009 – a three year period. Each research team must submit a progress report every year. The total budget is contributed equally by all three countries, but it is not clear how big this budget is. It is known that this funding excludes finance for what the South African DST calls “mobility and networking funds” – that is, moneys to pay for South African researchers to travel overseas, or to bring overseas researchers to South Africa. Clearly, progress across the six research sectors is very uneven. Currently, there are no research projects in the areas of biotechnology, malaria, and TB. Nanotechnology is the sector displaying the greatest activity. For



ROBERT KEITH CAMPBELL

example, in November 2007 South Africa hosted a workshop on nanotechnology that was attended by six Brazilian and 12 Indian scientists and 40 South African scientists and students from both South African universities and universities of technology. This workshop resulted in an agreement to focus on specific areas and to submit proposals for research in these areas, which are: advanced materials; health; water; and energy. For advanced materials, the proposed research would address sensor applications, such as gas sensors and biosensors, and India would be the lead country. Regarding health, the object would be the use of nanotechnology for drug delivery. For water, the aim would be to use nanotechnology for water purification. The lead country would be South Africa. Concerning energy, the focus is on solar energy and organic and inorganic photovoltaic systems (Mdaka 2008).

There are proposals to expand the list of research sectors to be funded by IBSA to eight, by adding “indigenous knowledge systems” and Antarctic research (Mdaka 2008). For South Africa, research into indigenous knowledge systems is quite new and really dates from the establishment of majority rule in 1994. Regarding Antarctic research, all three countries maintain permanent Antarctic bases, but only two – South Africa and Brazil – maintain dedicated Antarctic research and support ships and helicopters, and only Brazil routinely and regularly uses transport aircraft to fly supplies and personnel into and out of the frozen continent. Whether these two research fields are added to the official IBSA S&T R&D list or not, the three countries hope to issue a second request for proposals for research projects before the end of this year (Mdaka 2008). These would succeed the current projects, and presumably run from 2009 to 2011.

In 2006, the three countries also agreed, in principle, to create a \$3-million fund to finance the commercialization of discoveries made by IBSA research projects. Brazil has been given

the responsibility of drawing up a Memorandum of Understanding (MoU) to govern how the fund will operate, how projects will qualify for funding, over what period the fund will be built up, and so on. However, development of this MoU is taking longer than hoped, because of the complexities involved. The one basic principle is that each country will contribute \$1-million to the fund. But, because the MoU has not yet emerged, none of the three countries has yet provided their quota to the fund (Mdaka 2008).

IBSA CIVILIAN RESEARCH AND DEVELOPMENT AGENCIES

The fundamental reason for the slow development of S&T co-operation between the three countries is the complexity of the processes involved. There are multiple departments and multiple agencies involved in all three countries. Each country must first achieve co-ordination between its own institutions before it can try and co-ordinate with institutions in the other two countries. In at least the case of South Africa, this domestic co-ordination has to take place at three levels within each department – the policy level, the programme level, and the project level. Furthermore, although all three countries' science and technology ministries have offices or divisions dedicated to international co-operation, none has a desk devoted solely to IBSA co-operation. This obviously slows progress in developing trilateral R&D. In addition, co-ordination of S&T at the political level has to go through the three countries' respective foreign ministries. Little wonder that a senior South African DST official has described IBSA R&D co-operation as “matrix management” – there are so many actors involved (Scheffer 2008).

Another major problem is the mutual ignorance between the three countries regarding their S&T structures and capabilities. Clearly, although there are always exceptions, in general S&T



ROBERT KEITH CAMPBELL

research in the 21st century requires institutions and budgets. These institutions can be public sector or private sector. Public sector institutions can take the form of departments or agencies, on the one hand, or State-owned companies on the other. These State-owned companies could be entirely in the public sector, or have a minority shareholding from the private sector. Private sector institutions can take the form of non-profit organizations, or for-profit companies. The latter may be devoted to research and development (R&D), or engage in R&D to maintain their competitive advantage, and develop new products and/or services. Private sector companies might have minority shareholdings held by the State. In addition, there are universities and other tertiary institutions, which might be public sector, private sector, or autonomous (that is, they receive funding from the State, but the State cannot interfere in their internal affairs). The problem is that each of the three IBSA member countries have their own approaches to structuring and funding research, although India and South Africa do display some similarities because both are Commonwealth countries. Each country thus needs to become familiar with the others' R&D structure and capabilities. South Africa and India both designate their S&T ministries as Departments (DST in both cases), while Brazil uses the designation Ministry of Science and Technology (MCT is the Portuguese abbreviation).

The first point to grasp about South Africa's R&D base is that a large proportion of State R&D agencies do not fall under the country's DST. The DST has two primary divisions – the National Research Foundation (NRF) and the Technology Innovation Agency (TIA). Both are funding agencies. The NRF oversees and funds basic research in South Africa. The research agencies that fall under the NRF are the South African Astronomical Observatory, the Hartebeeshoek Radio Astronomy Observatory, the Hermanus

Magnetic Observatory, the iThemba Laboratory for Accelerator Based Sciences, the CSIR, the South African Institute for Aquatic Biodiversity, and the Pretoria National Zoological Gardens. The NRF also funds basic science research at South African universities (Campbell 2006). All being well, this year will see a new research agency added to this list – the South African Space Agency. This will initially be formed from two existing elements. Firstly the Satellite Applications Centre, currently subordinated to the CSIR, and which specializes in satellite telemetry tracking, and control. Secondly, the Houwteq division of State-owned defence industrial group Denel, which was created in the 1980s to support a now long-abandoned military space programme and which, as a result, possesses the necessary infrastructure for the assembly, integration, and testing of satellites (Munsami 2008). The TIA is in the process of being established, and is expected to be operational by the start of the next South African State financial year (1 April 2009). The TIA is intended to fund R&D that will result in the delivery of commercial products and services. Specifically, the new agency is meant to fund applied research and early- to mid-stage technology development. The intent is that the TIA will bridge the gap between innovative ideas and new research, on the one hand, and new products and industries, on the other – this gap is known in South Africa as the “innovation chasm”. The TIA will incorporate a number of existing programmes. These are the Innovation Fund, the Biotechnology Regional Innovation Centres, and the Technology Stations Programme. The Innovation Fund is a smaller scale precursor to the TIA. There are four Biotechnology Centres – three are regional, and one national, but they operate in a coordinated manner. The Technology Stations Programme involves 12 Technology Stations and three Institutes for Advanced Tooling, spread around five universities and six so-called universities of technology (Campbell 2008).

However, outside the purview of the DST are the Agricultural Research Council, which is subordinated to the National Department of Agriculture (there are also provincial agriculture departments); the Institute for Satellite and Software Applications, under the Department of Communications; the South African National Antarctic Programme, which falls under the Department of Environmental Affairs and Tourism; the Medical Research Council (the responsibility of the National Department of Health); there are three institutions – the Council for Geoscience, Mintek (a minerals and metals processing and product R&D organization), and the South African Nuclear Energy Corporation (known, confusingly, as NECSA for short) – which are subordinated to the Department of Minerals and Energy; the Water Research Commission, under the Department of Water Affairs and Forestry; and PBMR (Proprietary) Limited, a predominantly State-owned (but US group Westinghouse is a minority shareholder) company that is developing the fourth-generation high-temperature gas-cooled Pebble Bed Modular Reactor nuclear technology, and which falls under the Department of Public Enterprises (Campbell 2006). Thus, South Africa has some 16 research agencies scattered across eight ministries. And universities fall under the National Department of Education.

To put this into an IBSA context, it is necessary to give brief (and incomplete) overviews of the Indian and Brazilian S&T bases.

India has the third largest scientific and technological manpower base in the world, and about 85% of the country's S&T funding comes directly or indirectly from the government. Like South Africa, India has a DST. And, again, like South Africa, one of India's most important R&D agencies is a Council for Scientific and Industrial Research (also CSIR). However, where South Africa has R&D agencies, India has R&D ministries. Alongside the DST

are the Departments of Scientific and Industrial Research (DSIR, not to be confused with the CSIR, which reports to it), Atomic Energy (DAE), Space (DoS), Biotechnology (DBT), and Ocean Development (DOD). In addition, the Indian Council of Agricultural Research falls under the Ministry (not Department) of Agriculture, while the Indian Council of Medical Research is under the Ministry of Health and Family Welfare. There is also a Ministry of Earth Sciences. In all, there are some 200 national laboratories and another 200 R&D institutes under central (national) government departments. Furthermore, State governments also maintain R&D institutions (Embassy of India; DST, India). Brazil, like India, is a federal republic and, like India, has both national and state level R&D institutions. Directly under the (federal) MCT are 19 research agencies, variously designated as institutes, centres, museums, and laboratories, as well as the National Observatory (which undertakes research in astronomy, geophysics, and time and frequency metrology). Two particularly prominent institutes are the National Institute for Amazonian Research (INPA), focused on research into, and the development of, Amazonia; and the National Institute of Space Research (INPE). The others are: the Mamirauá Sustainable Development Institute, the Institute of Pure and Applied Mathematics, the Emílio Goeldi Paraense Museum (Pará is one of the Brazilian states), the Museum of Astronomy and Related Sciences, the Brazilian Centre for Physics Research, the National Synchrotron Light Laboratory, the National Astrophysics Laboratory, the National Research and Education Network, the Mineral Technology Centre, the Renato Archer Information Technology Centre, the Brazilian Science and Technology Information Institute, the National Semi-Arid [region] Institute, the National Technology Institute, the Strategic Technologies for the North-East [region] Centre, the Advanced Electronics Technology Centre of Excellence, and the National Scientific Computation Laboratory. Not under the MCT,

but associated with it, are five major agencies – the Studies and Projects Financer (FINEP: a funding agency, for both public- and private-sector research projects); the National Council for Scientific and Technological Development (CNPq); the Centre for Management and Strategic Studies; the National Nuclear Energy Commission (CNEN); and the Brazilian Space Agency (AEB).

There are also federal R&D organisations outside the MCT, including Embrapa. Embrapa – the Brazilian Company for Agricultural Research – falls under the Ministry of Agriculture (Embrapa; ARS). Brazil's predominantly State-owned oil corporation, Petrobras, also undertakes significant R&D, particularly in deep ocean oil and gas drilling, in which it is a world leader. The country's world-leading genetics research is predominantly generated by the S&T institutions of São Paulo state, mainly funded by the São Paulo State Foundation for the Promotion of Research (Fapesp).

IBSA UNIVERSITIES

Essential to national development is the provision of highly skilled men and women to undertake research (whether pure, applied, or commercial; or in the natural, medical, social or economic sciences), provide medical treatment and care, serve as engineers (in all branches of the discipline), staff high-technology businesses, educate others, fill the middle and upper ranks of the civil service, pursue the law, and staff the judiciary. The key source for such highly skilled people, as well as being extremely important R&D centres (especially, but not exclusively, in S&T), are the universities. Again, the IBSA countries know little about each others' university systems and their universities.

South Africa has 15 universities, plus six so-called universities of technology, which are really augmented technical

colleges. India has 162 universities, plus 32 institutions deemed to be universities, and ten institutes of national importance (DST, India). Brazil has 131 universities and colleges (GEO). In South Africa, all universities and universities of technology are predominantly funded by the national government. In theory, they are autonomous, but, in practice, the degree of autonomy varies considerably. The best South African universities enjoy genuine autonomy and jealously guard it. In Brazil, universities can be federal, state, city or private. India has central (federal), state, and private universities. How good are they? A January 2008 ranking list for the top 100 BRIC (Brazil/Russia/India/China) universities is available but, of course, this omits South Africa. Still, on this list, Brazilian universities rank first, sixth, seventh, tenth, 12th, 18th, 19th, 21st, 22nd, 28th, 30th, 36th, 42nd, 45th, 48th, 53rd, 58th, 64th, 68th, 69th, 71st, 76th, 80th, 92nd, 97th, 98th, and 100th. Indian universities rank 20th, 24th, 44th, 47th, and 51st. The top Brazilian institution is the Universidade de São Paulo (USP – a city university) and the top Indian being the Indian Institute of Technology, Bombay (Webometrics). Another list is the Times Higher Education QS World University Rankings 2007 – Top 400 Universities. On this, USP appears as the highest ranking IBSA university, at 175th (equal with the University of Massachusetts, Amherst, in the USA), followed by the University of Campinas (Brazil – 177th), University of Cape Town (South Africa – 200th), the University of Delhi (India – 254th), the Indian Institute of Technology, Bombay (India – 269th), the University of the Witwatersrand (South Africa – 282nd), the Indian Institute of Technology, Delhi (India – 307th), and the Federal University of Rio de Janeiro (Brazil – 338th) (QS Top Universities). Of course, these rankings must be treated with some caution. The first list doesn't even rank the University of Delhi, an institution which the second list regards as the best university in India. But the key point, which remains valid, is that all



ROBERT KEITH CAMPBELL

three IBSA countries have world-class universities. This provides an excellent basis for both promoting national development and developing meaningful and mutually beneficial co-operation and collaboration between IBSA universities, especially the leading ones.

CONCLUSION

This paper has ignored private sector R&D in the IBSA countries not because it does not exist – it most certainly does – but because there is no sign of R&D co-operation between companies in the three countries. Defence technology co-operation is certainly developing between the IBSA countries, but currently on a bilateral and not a trilateral basis.

S&T R&D is essential for economic development. For any country seeking to be a serious factor in world affairs, developing a successful domestic S&T R&D base, instead of just adopting other countries' innovations and advances, is essential (see Campbell 2006). With no country possessing unlimited resources, international co-operation is an established and successful means of maximizing investment, research outcomes, and mutual benefit. Many examples can be cited – the European Space Agency, the International Space Station, the European Union research Framework Programmes (which now extend far beyond Europe), and ITER (the international programme for nuclear fusion), are just a few. In comparison to such examples, current formal IBSA S&T co-operation is both very modest and rather slow. As things now stand, this formal IBSA programme will not contribute much directly to the development of the three States. But that is not the objective. The key point about the current IBSA S&T programme is to make scientists and technologists in the three countries aware of each other, of each other's institutions,

frameworks, policies, programmes, and capabilities, and thus open the door to trilateral (and bilateral) co-operation on projects that will develop outside the current limited official framework. It is these trilateral co-operative projects, funded from other budgets, which are, over time, likely to bring most developmental benefits to the three IBSA countries.

REFERENCES

ARS. Website of the Agricultural Research Service, US Department of Agriculture. <http://www.ars.usda.gov/Research/docs.htm?docid=16434> Accessed 8 August 2008.

CAMERON, Rondo. 1997: *A Concise Economic History of the World: From Paleolithic Times to the Present*. New York: Oxford University Press.

CAMPBELL, Robert Keith. 2006: "The Importance of Basic Science to the IBSA Countries, South Africa's R&D Base, and Trilateral Cooperation." Paper presented at the IBSA Academic Seminar, IPRI / Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília 12 September.

CAMPBELL, (Robert) Keith. 2008: "Frontier Funding: SA's new R500m agency seeks to bridge the innovation chasm" in *Engineering News* March 28, 2008.

DST, India. Website of the Department of Science and Technology, Government of India. <http://dst.gov.in/stsysindia/about-sys.htm> Accessed 24 July 2008.

EMBASSY OF INDIA. Website. <http://indianembassy.org/dydemo/science.htm> Accessed 24 July 2008.

EMBRAPA. Website of the Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias. <http://www.embrapa.br/english/embrapa/about-us> Accessed 8 August 2008.

FAPESP. Website of the Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. <http://www.fapesp.br/english/> Accessed 11 August 2008.

GEO Brazil. Website of General Education Online. “Colleges and Universities: Brazil” <http://.findaschool.org/index.php?Country=Brazil> Accessed 8 August 2008

MCT. Website of the Ministério da Ciência e Tecnologia. <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/741.html> Accessed 25 July 2008.

MDAKA, Pukah. 2008: Interview with South African Department of Science and Technology Director: Americas and Asia (Ms) Pukah Mdaka by Robert Keith Campbell, 1 August 2008. As part of this interview, Ms Mdaka provided a photocopy of the two-page document “India/Brazil/South Africa Research Partnership Programme: 2007”.

MUNSAMI, Dr Val 2008: Interview with South African Department of Science and Technology Manager: Space Science and Technology Dr Val Munsami by Robert Keith Campbell, 14 February 2008.

QS Top Universities Website of QS Top Universities: Times Higher Education – QS World University Rankings 2007 – Top 400 Universities. <http://www.topuniversities.com/worlduniversityrankings/results/2...>

SCHEFFER, Dr Chris. 2008: Interview with South African Department of Science and Technology General Manager: Overseas Bilateral Cooperation Dr Chris Scheffer by Robert Keith Campbell, 1 August 2008.

WEBOMETRICS. Website of Webometrics. "Regional and Global Ranking of BRIC emerging countries". <http://www.webometrics.info/webometrics%20library/BRIC%20jan08.pdf>







Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)