

Cooperación entre el Sur Global: el caso de IBSA¹

Johannes Maerk
*Heinz Nissel*²

Introducción

Con el fin de la Guerra Fría y la caída del muro de Berlín la situación geopolítica mundial ha cambiado de manera sustancial las relaciones desiguales y unilaterales entre el llamado "Primer Mundo" y el denominado "Tercer Mundo". El nuevo orden internacional se caracteriza (independientemente del breve intervalo de unipolaridad estadounidense) cada vez más por la tendencia hacia un sistema multipolar en el que poco a poco pero sin pausa, el predominio de las viejas fuerzas de Occidente (o sea del Norte) se ve cuestionado cada día más por la emergencia de los países anteriormente catalogados como "en vías de desarrollo".

En el transcurso de las dos últimas décadas han aparecido nuevas formas y posibilidades de cooperación Sur-Sur. Éstas se han venido intensificando, se han profundizado y se han venido anclando en nuevos marcos institucionales. El más conocido de estos nuevos formatos es el llamado BRICS³ que representa la cooperación entre Brasil, Rusia, India, China, y desde abril de 2011, Sudáfrica.

Aparte de BRICS, existe otra plataforma de cooperación y dialogo entre los principales países emergentes y probablemente futuras superpotencias –el foro de diálogo IBSA (India, Brasil y Sudáfrica). Estos tres países se conciben a sí mismos como fieles seguidores de los principios de la democracia (liberal), de los derechos humanos y de una economía de libre mercado, mismos que consideran haber adaptado exitosamente a sus particularidades regionales. Cada uno de estos países cuenta con una gran y joven

¹ Una versión más amplia se encuentra en Johannes Maerk / Heinz Nissel (2016): Cooperaciones internacionales entre el Sur tricontinental: Delhi, Brasilia y Pretoria hacen camino al andar, *Perspectiva Integral* (Revista del Tec de Monterrey, México), año 4, núm. 6, pp.68-78

² Johannes Maerk, Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Innsbruck. Director del Instituto Ideaz, Viena. E-Mail: johannes.maerk@ideaz-institute.com

Heinz Nissel, Doctor en Geografía por la Universidad de Viena donde trabaja en el Departamento de Geografía. Profesor visitante en la India. E-Mail: heinz.nissel@univie.ac.at

³ El termino fue acuñado en 2001 por el analista Jim O'Neil en un trabajo titulado Building Better Global Economic BRICs Goldman Sachs, Global Economics Paper No: 66, 2001

población y con una enorme diversidad étnica y cultural. Geopolíticamente representan las principales potencias en sus respectivas regiones del mundo - en el sur de Asia (India), en América del Sur (Brasil) y en el África subsahariana (Sudáfrica).

Como muchas de estas diversas cooperaciones Sur-Sur comienzan normalmente por razones económicas, para después tratar de ampliar su enfoque hacia el apoyo mutuo y complementario en la producción y el consumo, el intercambio de recursos, la cooperación tecnológica y científica y de esta forma crear una situación ganar-ganar (*win-win situation*) entre todos ellos, a través de las sinergias entre las economías participantes del sur.

Este nuevo eje ha sido abrumadora y positivamente juzgado, incluso por expertos del Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los críticos, sin embargo, ven el aumento de la cooperación Sur-Sur como una copia de las relaciones Norte-Sur, cuando Brasil, la India y especialmente China imponen al estilo del norte sus condiciones como nuevas potencias emergentes a los países de menor desarrollo con los que se vinculan. La competencia entre estos tres países por los recursos y mercados en África parece confirmar esta hipótesis.

Antecedentes históricos de IBSA

En junio de 2003, participaron en la Conferencia del G-8 los representantes de Rusia, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Alemania, Reino Unido, y Japón. Por su parte, los tres jefes de gobierno de la India, Brasil y Sudáfrica - Atal Bihari Vajpayee, Luiz Inácio Lula da Silva y Thabo Mbeki sólo participaron simbólicamente, en calidad de observadores.

Esta ubicación en la segunda fila se percibía, de alguna manera (y con razón) como una burla, según expresó en un comentario de aquella época Lula: "*De poco sirve ser invitados para el postre en el banquete de los poderosos.*" El presidente sudafricano, Thabo Mbeki, respaldó la apreciación de Lula con su propio comentario: "*Tenemos el mismo pensamiento, de que no podemos mantener la situación en la que, como usted dijo (Lula), somos invitados al postre y nos perdemos el plato principal. Sin duda, es una cuestión en la*

que vamos a comprometernos, para ver cómo le hacemos. Es una cuestión muy importante"⁴

Solo tres días después, los entonces secretarios de asuntos exteriores de estos países -Yashwant Sinha, Celso Amorim y Nkosazana Dlamini-Zuma- se reunieron en Brasilia como el propósito de explorar la situación para fomentar mecanismos de mejor interacción entre sus países; una reunión que ellos mismos describieron como un encuentro pionero.

El resultado fue la llamada "Declaración de Brasilia"⁵ que estableció formalmente el Foro de Diálogo IBSA. En esta declaración ya fueron definidos los ejes centrales que jugarían un papel clave en todas las futuras cumbres de IBSA: Se trata, entre otras cosas, de impulsar una reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas exigiendo asientos permanentes este consejo -sin éxito hasta la fecha debido a la resistencia de China y Rusia. Un segundo punto clave de la Declaración subraya la importancia de la cooperación trilateral para el desarrollo social y económico de los tres socios.

Al principio, los medios de comunicación en Estados Unidos y Europa no tomaron mucho en cuenta esta declaración y mucho menos reconocieron su gran potencial, de hecho, puede decirse que guardaron un ominoso silencio al respecto de este esfuerzo de organización fuera de la zona tradicional del poder hegemónico. La poca visibilidad en los medios de comunicación tuvo mucho que ver con la estructura organizativa flexible de la nueva organización, sin una Secretaría Central o una oficina permanente en alguna de sus ciudades capitales.

Altos funcionarios representantes de los tres gobiernos se reúnen una vez al año en diferentes lugares para la preparación de las reuniones de ministros o jefes de gobierno extranjeros (los llamados "puntos focales"). La reunión de ministros de Relaciones Exteriores se realiza solo una vez al año. Los ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros se reúnen entre sí antes de la Asamblea General de las Naciones Unidas para tratar asuntos de interés general. Esto significa que realmente no existe una estructura

⁴ La cita se encuentra en: http://www.eluniversal.com/2007/10/17/int_ava_lula-pide-voz-para-e_17A1134277

⁵ La declaración se encuentra aquí:
<http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/243.html>

formal que los represente, más bien hay reuniones informales y estructuradas por sectores, como la cooperación de las instituciones científicas, las empresas líderes y de sus representantes y las organizaciones de la sociedad civil, lo cual dificulta, sin duda alguna la concreción de propuestas, así como el establecimiento y seguimiento de los compromisos establecidos.

Sin embargo, el humilde comienzo de este esfuerzo de coordinación para el alcance de los objetivos del acuerdo del Foro se ha venido convirtiendo en algo cada vez más sofisticado durante los últimos años.

La Declaración de Brasilia mencionaba inicialmente que *“los tres países con democracias vibrantes en tres regiones del mundo en desarrollo han decidido intensificar aún más el diálogo en todos los niveles, para así organizar reuniones de expertos y altos funcionarios responsables de las cuestiones de interés mutuo”*. Un poco más tarde se trató de precisar y ampliaron las bases para el logro de sus objetivos: en la declaración conjunta de los tres ministros de Asuntos Exteriores de 2004 se afirmaba que IBSA ayudaría *“para avanzar en el desarrollo humano mediante la promoción de potenciales de sinergias entre los miembros”*. En la reunión de los jefes de gobierno 2006, el foco estaba en un *“orden mundial justo y equitativo”* y la Cumbre de 2011 que ya se habló de un *“nuevo orden mundial”*; aun cuando la evidencia empírica para justificarlo era todavía débil, la intención de impulsarlo era ya claramente manifiesta.

Las cumbres tocaron muy diferentes áreas temáticas - cambio climático, la política comercial, la política nuclear o la intervención militar y no pueden considerarse sólo como meras declaraciones de palabra. IBSA se convirtió en los doce años de su existencia en una plataforma versátil para el intercambio entre los tres mercados emergentes, lo que les permitió abordar una amplia gama de posiciones y decisiones económicas, sociales y sobre todo políticas.

Los logros de IBSA

En la primera década de su existencia, el IBSA ha desarrollado una gran variedad de actividades. Diversos comunicados fueron publicados en forma de declaraciones y se crearon un enjambre de grupos de trabajo en prácticamente todas las posibles dimensiones

de la cooperación. Según la página web de IBSA, hay cuatro dimensiones de estas actividades:

1. Coordinación política; 2. Cooperación por sectores; 3. El Fondo IBSA y por último 4. "People-to-People Foros" (actividades en asuntos de la sociedad civil)

Desde sus inicios, el Foro IBSA ha llevado a una cada vez mejor coordinación de las políticas entre los socios. Esto es cierto no sólo para los niveles más altos del gobierno y de las secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Defensa que desarrollan una línea conjunta en asuntos globales (como las Naciones Unidas). Los representantes del grupo también han estado participando en una gran variedad de otros foros internacionales, como el Consejo de los Derechos humanos, la OMC, el Tratado del Antártico y la conferencia para la Restauración de Palestina.

Entre sus actividades de promoción cultural, IBSA celebró un festival de música y danza en Salvador/Brasil y a su vez una versión coreográfica del Mahabharata indio. Por supuesto hay que hacer la pregunta, ¿hasta qué punto hay aquí un hilo conductor en tantas actividades? Sin embargo las reuniones periódicas de altos funcionarios y el desarrollo de posturas comunes contra el "resto del mundo" representan un logro importante para este grupo relativamente joven toda vez que, aunque solo de manera progresiva, el grupo empieza a hacerse visible como fuerza motriz de la dinámica internacional.

El grupo busca la cooperación a través de sectores en las siguientes áreas: agricultura, cultura, defensa, educación, energía, medio ambiente, salud, hábitat, transporte e infraestructura, administración pública, finanzas (sobre todo política tributaria), ciencia y tecnología, desarrollo social y comercio así como el turismo. Y busca, sobre todo, fórmulas innovadoras para la concreción de los proyectos de cooperación más allá de la retórica. La coordinación y ejecución de los proyectos está en manos de altos funcionarios de las respectivas secretarías en cada país.

Por lo general, en cada uno de los sectores de interés conjunto, uno de los países asume el liderazgo en una agenda concreta. Por ejemplo, la India ha asumido la responsabilidad en el área de la educación y distribuye las tareas de la siguiente manera: la India se ocupa de la educación en general, con un enfoque en la igualdad de género, Brasil

optó por la enseñanza superior y profesional y Sudáfrica por la educación “abierta” y el aprendizaje a distancia.

En el sector de la ciencia y la tecnología, la India se concentra en la investigación sobre el VIH-SIDA y la nano-tecnología, Brasil se ha desarrollado más en el sector salud con la búsqueda del control de la malaria y en el impulso a los estudios de oceanografía. Sudáfrica por su parte, se ha abocado de manera más decidida a la investigación para la lucha contra la tuberculosis y en la promoción de los estudios de la biotecnología. Los líderes de estos grupos se organizan de manera regular en conferencias conjuntas para intercambio de información y coordinación de políticas.

El Fondo IBSA (su nombre completo en inglés es: *India, Brazil and South Africa Facility for Poverty and Hunger Alleviation*) fue creado en 2004 para llevar a cabo proyectos de desarrollo, no sólo en los tres países socios, sino también en países menos desarrollados (PMD). El objetivo es la implementación de proyectos acordes con los Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas.

Si bien el Fondo dispone de solo un millón de dolares por país y por año, a la fecha ha ejercido un efecto positivo en los pequeños países en vías de desarrollo. De este modo, varios proyectos en los campos de la agricultura, la energía y la salud han podido realizarse con resultados alentadores.

El Fondo es un elemento fundamental para la cooperación Sur-Sur y tiene la intención de no reproducir las desiguales relaciones Norte-Sur en la cooperación para el desarrollo. Los proyectos de IBSA se llevan a cabo en colaboración con las Naciones Unidas (con la Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur así como con organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales en los países involucrados).

El cuarto campo de cooperación que promueve IBSA consiste en los llamados *people to people fora* (encuentros de personas a personas), es decir comités de expertos, ciudadanos preocupados, activistas de base de la sociedad civil, científicos de diferentes disciplinas, expertos, parlamentarios, foros de editores y foros de mujeres, etc.

Si se comparan las diversas actividades y la estructura organizativa de IBSA, puede decirse que es una organización flexible, en contraste con la de la ONU, la OMC u otros foros internacionales de carácter más tradicional. Esto se puede ver, al mismo tiempo como una ventaja o como una desventaja, dependiendo de los que nos interese enfatizar.

Es cierto que faltan normas y reglas obligatorias y vinculantes, y que la diversidad de temas y proyectos pueden resultar en la dilución de las directrices y competencias de los involucrados. IBSA intenta de cumplir con dos tareas al mismo tiempo: formar una alianza para fortalecer tanto la posición común de las tres economías emergentes en las instituciones globales (diplomacia trilateral) así como crear una plataforma para la cooperación Sur-Sur en su totalidad, tanto para los países emergentes como para el resto de los países en vías de desarrollo.

Un punto clave para pensar en el futuro inmediato de este esfuerzo de cooperación será la respuesta a la pregunta ¿en qué medida IBSA y BRICS compiten o se complementan?

En lugar de una gran celebración por el décimo aniversario de IBSA, se canceló la sexta Cumbre de Jefes de Gobierno en mayo de 2013 en Nueva Delhi. La explicación oficial fue que hubo problemas con la coordinación de la fecha más adecuada para llevar a cabo la reunión. En el fondo, se sospecha que hubo otras razones para la cancelación, después de todo, ¿no era ese el mismo año que ya tenía ya programada una reunión para la 68ª Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York? No obstante, la reunión de Nueva York fue al mismo tiempo ocasión propicia para un encuentro entre los miembros del BRICS. De tal forma que, inevitablemente surgieron especulaciones respecto a que IBSA ya entró en su fase final y que finalmente el proyecto se va a integrar de manera completa al marco más amplio de BRICS.

Visto de cerca, no hay duda de que BRICS tiene un alcance mayor y un peso mucho más grande que IBSA. Sus cumbres si tuvieron lugar con regularidad -2013 en Sudáfrica y en Brasil en 2014 así como en Rusia en 2015. Además, debe señalarse que, a final de cuentas el traslape es incuestionable; los niveles de diálogo, los temas y los participantes (como los funcionarios de alto nivel que vienen de los mismos ministerios y niveles

sectoriales) se superponen entre ambas organizaciones. No obstante, si bien es cierto que el peso político específico de IBSA parece ser más débil, también es cierto que hay un mayor interés entre las organizaciones de la sociedad civil que participan del esfuerzo. Esto se debe al enfoque explícitamente democrático que los tres países quieren dar a sus acciones, en contraste con los demás miembros del BRICS: China y Rusia.

China e India, los dos países más poblados del planeta están en franca competencia no sólo por el poder en Asia sino también en África. China –no solo por motivos altruistas– fomentó la entrada de Sudáfrica a BRIC para extender la organización a BRICS. Uno de los objetivos era debilitar el foro de diálogo IBSA, en el que China no está representado. La India entendió este movimiento por parte de la diplomacia china de modo que el primer mandatario indio Manmohan Singh formuló en el año 2010 el siguiente comentario: "*El IBSA tiene personalidad propia. Reúne a tres continentes separados, tres democracias. El BRIC es un concepto diseñado por Goldman Sachs al que estamos tratando de darle vida*"⁶

La gran tradición de la India como el país líder de los Países No Alineados bajo el liderazgo del difunto presidente Nehru y sus intereses geoestratégicos propios son contrarios a los de China (por ejemplo en el Océano Índico). Aparte de esta influencia geopolítica tangible, India enfatiza la importancia de la democracia (entendida como sistema pluralista de partidos) y el respeto de los derechos humanos tanto a nivel interno como en el de la sociedad internacional. Mientras la India y los otros integrantes de IBSA hacen reclamos para obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, China y Rusia seguirán haciendo todo lo posible para evitar precisamente eso.

Los esfuerzos de IBSA por involucrarse con una sola voz en el mundo político global han sido hasta ahora realmente poco exitosos. Esto se evidenció con claridad en la fallida visita de una delegación de IBSA al presidente de Siria, Bashar Al-Assad en agosto de 2011⁷, la poca exitosa declaración sobre el conflicto de Gaza en noviembre de 2012 o las diferentes acciones que ha tenido dentro de la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU. Además, como ya mencionamos, los esfuerzos conjuntos para obtener a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU hasta ahora no han tenido éxito y es

⁶ <http://www.ipsnoticias.net/2011/03/ibsa-brics-o-ambos-el-dilema-de-africa-austral/>

⁷ <http://www.ipsnoticias.net/2011/08/siria-ibsa-busca-incidir-en-diplomacia-mundial/>

muy poco probable que lo tenga en el futuro previsible. Aunque el Fondo IBSA tiene evaluaciones positivas por todos los lados, en realidad dispone de pocos recursos para la implementación de sus objetivos y tiene poca transparencia en la selección, puesta en marcha y evaluación de sus proyectos.⁸

En general, todo parece indicar que IBSA y BRICS tienen diferentes prioridades en su agenda y cubren áreas complementarias en el ámbito internacional, aunque no por ello dejen de haber zonas de intereses encontrados entre ambas entidades. El lema del grupo IBSA es "Desarrollo y Democracia", y es claro que ambos elementos están inextricablemente unidos en la visión que ellos tienen de sí mismos. Entre los tres miembros integrantes hay un interés manifiesto por mantener un modelo de desarrollo común, en el que los valores democráticos están asociados con la participación social y la acción política con la defensa de los derechos humanos.

Esto es algo muy importante para los socios integrantes del grupo, ya que lo ven como elemento distintivo de la organización; en comparación, los otros dos socios, Rusia y China en el otro intento de cooperación son claramente de tendencia autocrática y, por lo tanto, manifiestan poco interés en la promoción de la democracia, a la vez que son sumamente sensibles a cualquier crítica que ponga en tela de juicio sus políticas domésticas sobre derechos humanos.

Mientras BRICS se involucra más cada vez en la nueva ponderación de la política internacional entre el Norte y el Sur (bajo el lema "Occidente contra el resto"), IBSA tiene su enfoque en mejorar el diálogo Sur-Sur, quizás incluso liderarlo. De este modo, IBSA podría jugar un papel de liderazgo internacional con la introducción de nuevos puntos de vista y la resolución creativa de conflictos entre los propios países en desarrollo - junto con o incluso más allá de los complicados mecanismos de la ONU. Para ello sería necesario, sin embargo, que la India, Brasil y Sudáfrica apliquen seriamente los altos principios morales

⁸ Lechini, Gladys: "IBSA: una opción de cooperación Sur-Sur." En: Giron, Alicia; Correa, Eugenia (editoras): Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2007.

que dicen sustentar, tales como agendas socio-económicas en el interior, que luego califican como un "modelo a seguir" para un mundo mejor.⁹

Algunas breves conclusiones

El Foro de Diálogo IBSA se ha convertido desde 2003 en una de las creaciones más notables de la política internacional de la primera década del siglo XXI. IBSA se ha transformado en una importante plataforma de cooperación Sur-Sur y ve su tarea en tres áreas:

- un foro de las instituciones políticas y económicas globales de reforma (en contra de la dominación occidental)
- una plataforma trilateral entre los tres países en todas las áreas importantes de cooperación tanto a nivel civil como militar¹⁰
- y por ultimo una espacio de nuevas formas de cooperación para el desarrollo con los países más débiles del Tercer Mundo (principios de igualdad, solidaridad, suplemento mutua - en contra de las prácticas anteriores de los donantes del "Consenso de Washington").

IBSA no ha mostrado ninguna estructura organizativa jerárquica -esto significa en la práctica que es un trabajo con menos consistencia, pero al mismo tiempo con una mayor flexibilidad. Con la inclusión de Sudáfrica en el grupo BRIC (abril de 2011) muchos pensaron que habría una fusión entre IBSA y BRICS. Sin embargo, la India, Brasil y Sudáfrica se posicionan como defensores de la democracia (liberal, de los derechos humanos y los aspectos innovadores de cooperación Sur-Sur) se perfilan como países opuestos a los demás socios del grupo BRICS: China y Rusia.

⁹ Una reflexión teórica al respecto se encuentra en: Elieti Biques Fernandes: *O fórum de diálogo IBAS sob uma perspectiva teórico-conceitual*, *SÉCULO XXI*, Porto Alegre, V. 3, Nº2, Jul-Dez 2012, pp. 117-138

¹⁰ A nivel militar se lleva a cabo cada dos años el IBSAMAR - un ejercicio conjunto naval con estrategias de seguridad trilateral (por ejemplo, la lucha contra la piratería y la coordinación de operaciones de seguridad de los tres marinas en el Océano Índico). Más detalles sobre IBSAMAR se encuentran en: Analúcia Danilevicz Pereira (2013): *O Atlântico Sul, a África Austral e o Brasil: Cooperação e desenvolvimento*, *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v.2, n.4, Jul-Dez 2013, pp.33-47

En consecuencia, se ve como tendencia que los tres países miembros de IBSA buscarán en cuestiones financieras y del desarrollo a nivel mundial a los otros países que integran BRICS como socios. Al mismo tiempo, los temas de gobernanza democrática y la seguridad se van a desarrollar más en la organización de IBSA. Mientras que, por ejemplo, los tres socios tratan de conseguir puestos permanentes en el Consejo de Seguridad de la ONU, Rusia y China están tratando de evitar que eso llegue a ocurrir. Desde luego que hay convergencias entre IBSA y BRICS, simplemente por el hecho que los representantes de los políticos y altos funcionarios se ven regularmente en las dos organizaciones.

Sin embargo en nuestra opinión, IBSA no debería desaparecer como una forma de organización independiente porque podría ser un elemento clave para el logro de una mayor cooperación Sur-Sur que está alterando cada vez más el peso en la geopolítica internacional. Es por verse si realmente puede cumplir con esta misión.