



IBSA: ¿Modelo de integración para el Sur?

Ismael Cejas Armas

CEAA/ULA

MÉRIDA – VENEZUELA

icejas@ula.ve

Resumen

La construcción de un Nuevo Orden Mundial después de la caída de la Unión Soviética y la cruzada contra el terrorismo de los Estados Unidos, se muestra como una de las tareas más difíciles del mundo diplomático. Las opciones de liderazgos de equilibrio, entendido como naciones que tratan de actuar de manera independiente de los designios del poder unilateral, son desafortunadamente muy escasas y poco sostenibles en el tiempo. El presente artículo revisa los hitos más importantes del IBSA —el Foro de Diálogo compuesto por Brasil, Sudáfrica y la India— en base a sus fortalezas y debilidades.

Palabras clave: IBSA, Brasil, Sudáfrica, India, Equilibrio trilateral, Sur.

IBSA: A Model of Integration for the South?

Abstract

The building of a New World Order after the disintegration of the Soviet Union and the American antiterrorist crusade is one of the hardest tasks of world diplomacy. Options of balanced leadership, understood as Nations trying to act independently from unilateral world power, are unfortunately rare and short-lived. The IBSA Dialogue Forum composed by India, Brazil and South Africa seems to offer a new possibility to reform the world political order. This article reviews the most important issues about IBSA's birth and evolution, and advances some analytic elements about its strengths and weaknesses as a referential model for South-South relations.

Key Words: IBSA, Brazil, South Africa, India, trilateral balance, South.

Introducción

La aparición periódica de organismos que funcionan como mecanismos de balance del poder hegemónico mundial -no tan frecuente como se pudiese desear-, levanta esperanzas e insufla de ánimo a todos aquellos que advierten un futuro apocalíptico cada vez más a la vuelta de la esquina. Sin embargo, la historia nos ha demostrado que estas organizaciones después de un período de incertidumbres, auges y relativos éxitos, terminan siendo infiltradas por las o la potencia a la que intentaron equilibrar con el consecuente resurgir de temores sobre lo catastrófico de un mundo hegemónico. Por ello, se hace imperativo el monitoreo constante de estas *organizaciones de equilibrio* para tratar de detectar el comienzo de desviaciones que pongan en entredicho esa condición de contrapeso, en un intento de proporcionar mayor número de herramientas para la consecución de un orden mundial más justo y equitativo. Ese es el caso del mecanismo trilateral conocido como IBSA.

Este año 2010, cumplimos el séptimo aniversario del nacimiento del Foro de Diálogo del IBSA (India, Brasil y Sudáfrica), que como sugiere su nombre, desde un comienzo se planteó la organización multilateral de connotación SUR-SUR. Aún cuando, el IBSA como tal, no se estableció hasta un año después (2004), la periodicidad anual de sus reuniones nos permite fijar como fecha de inicio de la cooperación, el referido diálogo del 2003.

El presente artículo intenta monitorear el desarrollo del organismo, sopesar los avances obtenidos dentro de un orden mundial, que si bien es hegemónico bajo la égida estadounidense, no ha sido monopolizado como era de esperar por el contrapeso que proviene de sus recurrentes sobresaltos económicos y los desafíos económico-militares que destellan provenientes de China y Rusia. Analizando el peso que regional e internacionalmente vienen ganando sus actores, tanto a nivel individual como colectivo y comparándolo con otros organismos similares en este hemisferio, podremos aproximarnos a una respuesta que satisfaga la presente interrogante sobre si el IBSA será el próximo modelo referencial de integración en el SUR.

1. Un parto laborioso

Tal vez uno de los mayores legados de los ataques a las Torres Gemelas de New York en septiembre del 2001 haya sido la visibilidad de la debilidad del poder hegemónico unilateral. La respuesta desproporcionada del gigante mundial permitió observar descarnadamente ese año y los subsecuentes, los peligros que el maniobrar unilateral estadounidense ocasionaba

para el orden mundial post guerra fría. Peligros que abarcaban un amplio espectro de campos: el diplomático (resquebrajamiento del precario orden arquitectónico de la ONU); el militar (confirmación de las dificultades del poder militar convencional contra la guerra de guerrillas); moral (acciones injustificadas –Guantánamo, bombardeos en Paquistán y Afganistán, tolerancia a los movimientos israelíes en Gaza, etc) que caldeaban aun más el ambiente internacional; y el económico (V. gr. la presión enorme del gasto militar disminuyó los controles internos, propiciando la crisis inmobiliaria y financiera del 2007). En este orden de ideas parecía lógico que se sumaran nuevas voluntades a los mecanismos tradicionales de balance al poder hegemónico.

La creciente globalización, por su parte, añade recientes elementos a la conformación de estas nuevas voluntades. El Estado, duramente atacado durante la fiebre neoliberal de la globalización, ha recuperado su poder, ahora en roles de gestor de relaciones con actores globales no estatales. En palabras de Held (2002), el Estado debe ser capaz de controlar los flujos transnacionales para evitar el socavamiento de sus propias bases. Por ello debe fomentar el multilateralismo y apoyar la arquitectura diplomática internacional. Entendiendo que esos flujos requieren mayor cooperación interestatal y que es de rigurosa necesidad para poder comerciar con los países más poderosos en términos de igualdad y sin alentar las posibilidades de guerra económica al revestir las relaciones económicas de la investidura estatal.

A mediados del 2003, India, Brasil y Sudáfrica compartieron un foro de diálogo para aumentar la cooperación entre ellos y acrecentar su impacto mundial. Varias cosas llamaron la atención sobre este movimiento particular. El más importante fue el claro intento de usar la condicionante económica como punta de lanza en el intento de impactar las relaciones internacionales. Tres economías emergentes altamente representativas en sus respectivos espacios regionales: Brasil y Sudáfrica son las economías más poderosas de Latinoamérica y África respectivamente, y la India no solamente es la economía más poderosa de Asia Central sino que amenaza en sumarse en poco tiempo a la élite emergente del Asia Oriental. Ellas suman cerca de un 8% del PBI mundial y por encima de todo son capaces de movilizar, en sus respectivos ámbitos, sumatorias de economías que aumenten su capacidad de impacto. De hecho, en la declaración de Brasilia del 2003 se menciona con insistencia la condición de potencias medianas de sus componentes y la existencia de áreas industrializadas consolidadas en los países firmantes como garantía de su impacto sobre la economía mundial (www.ibsa-trilateral.org).

Otro elemento destacable fueron las referencias a la condición democrática de sus integrantes. Esta declaración obra en dos vertientes. En primer lugar afirma que su intención no es la de colocarse contra la estructura misma del orden mundial. Por el contrario, *aceptando las reglas del juego*, se propone influenciar y lograr reformas que mejoren la situación de inequidad imperante en el orden mundial. Al declararse democrática, se aleja inmediatamente de las viejas posiciones no alineadas que enmascaraban la filtración de la influencia del socialismo real (V. gr. El Movimiento de los Países no Alineados). En segundo lugar, refuerza la protección contra viejos fantasmas autoritarios internos. A fin de cuentas sólo la India tiene un historial democrático lo suficientemente longevo como para permitirse cierto relajamiento.

A partir de ese año se sucedieron cuatro Reuniones de Jefes de Estado, a saber: Brasilia 2006, Tshwane 2007, New Delhi 2008 y Brasilia 2010. Cada una de ellas ha servido para ratificar las bases fundacionales. La presencia desde el 2006 de Manmohan Singh, Luiz Inacio Lula Da Silva y Thabo Mbeki en ellas, les ha conferido al transitar los Foro una condición de firmeza y homogeneidad en asuntos y tomas de decisiones francamente envidiables de cara a otras experiencias anteriores.

El comercio es una de las áreas más activas y se refleja en el aumento consolidado de la relación trilateral y de la relación multilateral con otros mecanismos SUR-SUR. El vínculo comercial aumenta cada día más entre Brasil y Sudáfrica y aunque la relación con la India no marcha a la misma altura, esa situación es causada más por tradicionales posiciones de cautela comercial por parte del país asiático que por falta de voluntad política. Sin embargo, el intercambio comercial entre Sudáfrica y la India ha alcanzado para el 2010 los 7,5 millones de dólares desde una cifra previa de 1,5 billones en el 2001. Al mismo tiempo el comercio de Brasil con la república asiática alcanzará los 6 billones de dólares para finales de este año (Agarwal, 2010).

Importantes avances se han dado en el área de Servicios Públicos, Aeronáutica, Energía, Salud, Desarrollo Social, Agricultura y, sobre todo, la creación del Fondo de Inversiones del IBSA. Fundado en el 2004, es un ejemplo de cooperación entre países en vías de desarrollo, constituyendo un ejemplo pionero y único de cooperación SUR-SUR para el beneficio de las naciones más necesitadas (Bissio, <http://questiondigital.com/?p=3371>).

La clara orientación de este Fondo hacia la solución de problemas puntuales en los países involucrados y otros del área aledaña a los firmantes del IBSA, lo convierte en una herramienta de alto impacto mediático cuando aborda problemas como la pobreza, el hambre, el sida, etc., en todo el

hemisferio sur. Haití (recolección de basura alrededor de Puerto Príncipe), Guinea Bassau (semillas y tecnología agrícola), Cabo Verde (infraestructura de salud), Burundi (medicamentos para aliviar el problema del sida) y Ramallah (complejo deportivo) son algunos de los proyectos que se han convertido en la tarjeta de presentación del Movimiento. Particularmente porque se han combinado con una política de mantenimiento de reuniones paralelas *in situ* de la realización de otros Foros Internacionales como el de Derechos Humanos, la Organización Mundial del Comercio o la Conferencia para la Reconstrucción de Palestina. Una clara muestra de que estamos frente a una agenda en constante evolución y adaptación a su entorno regional y mundial (John de Souza, 2010:172).

Aunque la realidad ha llevado al Fondo más allá de su intención original, no es menos cierto que ha cumplido también con la misión original. Exitosos programas como el de las ayudas económicas a las familias pobres en Brasil (*Bolsa Familia*) o la *Garantía de Empleo Rural* en India cuentan por decenas de millones a los beneficiados en ambos países. Por su parte, Sudáfrica intenta acoplar estos modelos a su *Iniciativa para el Crecimiento Acelerado y Compartido* que tan buenos resultados (especialmente electorales) ha brindado hasta los momentos. Obviamente esos programas han ayudado al sostenimiento de los partidos políticos en ejercicio del poder, creando una relación de *ganar-ganar* que beneficia en última instancia a los regímenes democráticos respectivos.

2. El impacto regional del IBSA

Tal vez la perspectiva a futuro más atractiva de este Foro trilateral es el impacto que produce en su entorno y sus crecientes alianzas con los mecanismos de participación económica y política creados en su área natural de influencia: el Sur.

Brasil es, sin lugar a dudas, la potencia líder en América Latina. No sólo su capacidad económica y demográfica soporta su creciente influencia, también ha contado con un liderazgo fuerte y carismático con Lula Da Silva desde hace ocho años. Liderazgo que le ha permitido intervenir en disputas entre terceros, tales como los recurrentes problemas en Bolivia, el golpe de Estado del 2002 en Venezuela, la disputa entre Argentina y Uruguay por la fábrica de papel o la decidida actitud en Honduras que impidió la *legitimización internacional* del golpe de Estado contra el presidente Manuel Zelaya un año atrás.

Brasil, además, ha logrado acercar el IBSA a MERCOSUR y UNASUR, mediante convenios bilaterales con la Unión Aduanera Sudafricana

(SACU) y la creciente incorporación de la industria farmacéutica india a la economía sudamericana.

Sudáfrica, por su parte, es la potencia más representativa del África Negra y sus capacidades militares, minerales y tecnológicas la convierten en un aliado fundamental, máxime cuando representa uno de los pocos experimentos democráticos exitosos en el continente, especialmente en cuanto a reconciliación social interna se refiere. Thabo Mbeki se ha acercado a sus vecinos regionales y ha comenzado a involucrar a su país de forma activa en la Unión Africana y especialmente en el África Central. Su *criticado interés* en incorporar a Zimbabwe a la vida continental pocas veces es entendida en su real dimensión: exportar su modelo de reunificación étnico-social a otras realidades africanas que enfrentan problemas parecidos. Acto típico de toda potencia grande o mediana o con aspiraciones de liderar su región.

Entendiendo que el problema de salud, incide directamente en la pobreza y la exclusión y viceversa, Mbeki ha acercado a sus aliados del IBSA al África, buscando la industria farmacéutica india, la agrotecnología indobrasileña y las capacidades energéticas de Brasil como programas bandera de penetración del Foro trilateral.

El caso indio difiere del de sus contrapartes. Las condiciones de liderazgo regional se encuentran comprometidas por varios factores. El primero de ellos es la excesiva conflictividad de la región (sumada la presencia norteamericana a las dificultades políticas de Afganistán y Paquistán). Conflictos en los que el peso político y militar de la India se ve diluido en sus propios temores de desestabilidad interna ante una eventual simpatía de su población musulmana a las demandas talibanas. O, en el peor de los casos y como viene sucediendo, su exagerada y vacilante neutralidad ante el conflicto resta apoyos vecinales a su aspiración de convertirse en potencia. El segundo factor es la cercanía de China que no sólo ha dejado de perfilarse como potencia regional (estado alcanzado) sino que ahora cada vez más se aproxima a serlo también a nivel mundial. Otros factores, como la excesiva competencia comercial del sudeste asiático o la cercanía a puntos globales de probables conflictos a gran escala (Irán) contribuyen a minar sus posibilidades.

Es por esto que la India ve el Foro como un mecanismo de intermediación política más que como una Ronda de Negocios. En la línea de las palabras de Manmohan Singh en la reunión del 2008 en Nueva Delhi, India siente que este mecanismo debe dirigir sus esfuerzos a lograr una mejor gobernabilidad en las instituciones globales. Es decir, su intención es clara en usar el IBSA como instrumento de intermediación ante la OMC,

el FMI, el Banco Mundial y el Consejo de Seguridad de la ONU, ante su manifiesta incapacidad de sumar apoyos regionales.

3. IBSA: ¿Una nueva alternativa?: Los desafíos a vencer

Resulta interesante destacar en este momento del artículo una de las particularidades más notorias de este modelo alternativo de relaciones internacionales. No es otra cosa que el fuerte componente de sociedad involucrada en el mismo. La activa participación de esa sociedad civil, en el IBSA entendida como una comunidad de intereses diversos, desde asociaciones y cámaras de comercio hasta movimientos antiglobalizadores, o defensores ecológicos, de lucha contra la pobreza y la discriminación, ha logrado sostener un paso de franca y sostenida evolución. Sin embargo, las dudas persisten mientras se incrementan las demandas asociadas a mayores niveles de crecimiento. En palabras de Bissio:

... el proyecto sufre de un "déficit" de diplomacia ciudadana. Varias explicaciones se ofrecen: la novedad del fenómeno; la distancia geográfica; diferencias culturales y, sobre todo, la ausencia de una motivación estratégica de las organizaciones sociales para desarrollar una activa diplomacia ciudadana Sur-Sur, por la simple razón de que las fuentes de financiación de su trabajo no se encuentran precisamente en los países de IBSA (*Ob.cit.*).

Con respecto a las diferencias culturales, vemos como distintas iniciativas comienzan a tomar forma en los últimos años. A la diplomacia académica, frecuente en estos tipos de contactos se suman nuevos mecanismos mediáticos (como las telenovelas) que intentan introducir costumbres y modos de vida diferentes en los estándares culturales propios, para iniciar caminos de comprensión del otro. El Fondo del IBSA y los contactos con otros organismos multilaterales regionales intentan cerrar las brechas que el poco interés económico pueda causar en los grupos con capital preponderantes de cada país.

Por lo anterior, no extraña ver como hay un mayor hincapié en las actividades relacionadas con la agricultura, especialmente por la condición de altas tasas demográficas de los socios del IBSA. Invertir en esta área vital está siendo acompañado de transferencias de tecnología y conocimiento en un intento de superar las limitaciones que las simples transacciones económicas traen consigo. Los esfuerzos mancomunados han tenido episodios memorables después de la Ronda de Doha del 2003 (OMC), al punto

de alcanzar la concreción del Grupo de los 22, que en su momento evitó medidas proteccionistas a favor de Estados Unidos y la Unión Europea y en detrimento de los intereses de los productores tercermundistas. En otro apartado comercial, para nadie es un secreto que Sudáfrica está interesada en la capacidad productiva de medicamentos genéricos de la India (productora del 80% de los medicamentos de bajo costo contra el Sida) y junto a Brasil ha hecho frente común por liberar las patentes intelectuales de los mismos en el seno de la OMC. A su vez la India, poseedora de una industria de *software* en franco crecimiento necesita de la tecnología en aeronáutica civil y satelital alcanzadas por Brasil y Sudáfrica, logrando acuerdos destinados a la dotación de aeronaves de pequeña envergadura para tráfico aéreo interno y tecnología satelital. Sin embargo, las dificultades económicas a escala mundial pueden terminar minando estos esfuerzos por evitar que el apoyo de la sociedad civil a la alianza se debilite. Las fuertes condiciones de desigualdad social prevalecientes en los tres países, ante una eventual desmejora en la tasa de crecimiento, podría debilitar el apoyo a las propias iniciativas a tres manos adelantadas contra este flagelo.

En cuanto a las dudas de Bissio sobre la operatividad de la colaboración Sur-Sur ante una eventual no participación de la sociedad civil de los IBSA, motivado a la falta de inversores provenientes de ese hemisferio, vale decir que en la V Reunión de Jefes de Estado, la Declaración de Brasilia, abril del 2010, se mostraron muy enfáticos en su aserción de que sin una efectiva cooperación hemisférica no se puede equilibrar la desigualdad global. Urgieron a propios y extraños a considerar que sin la corrección de las injusticias, inequidades y los daños al medio ambiente, no existe ninguna posibilidad de crecimiento económico en ninguna parte del planeta. La gobernabilidad mundial, las dimensiones sociales de la globalización, el género, los derechos humanos, los derechos de propiedad intelectual, la gobernabilidad de Internet, el cambio climático, el desarrollo sostenible, el comercio, la crisis financiera y económica, el desarme y la no proliferación, el problema del terrorismo y la cooperación Sur-Sur no pueden ser resueltos, en sus propias palabras, con la búsqueda aislada e individual del bienestar. Y en ello estriba el desafío y la novedad de esta alternativa geopolítica: Sin el concurso de todos y bajo una metodología de *ganar-ganar* no habrá futuro para nadie y menos para el Sur.

Lo que resulta a todas luces evidente es que el modelo político mundial actual no es operativo o, en su defecto, presenta demasiadas asincronías que permiten visualizar un futuro de gran caos. La insurgencia de alternativas de diálogo y de equilibrio de poder como la de IBSA, propone un amplio

espectro de posibilidades destinadas a avalar la gobernabilidad mundial sobre fundamentos que en nada discrepan de los derechos universales consagrados en sus tres generaciones. No podemos soñar con mantener estructuras de política gubernamental que no estén sustentadas y correlacionadas con movimientos sociales. Movimientos que garantizan su dinámica y contraloría social, esta última tan agredida por las consideraciones mezquinas del capitalismo global.

Referencias

- Agarwal Manmohan, Hani Besada y Lyal White (2010). Challenges of social progress for Brazil, India, South Africa. [Http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/eo20100628a1.html](http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/eo20100628a1.html) Publication . Consulta realizada el 20 de agosto de 2010.
- Bissio Beatriz (2010). Bric-Ibsa se cocina un nuevo orden mundial <http://questiondigital.com/?p=3371>. Consulta realizada el 14 de julio de 2010.
- Fondo Monetario Internacional. <http://www.imf.org/external/spanish/index.htm>
- Gratius Susanne (2008). India Brasil y Surafrica: Lecciones de la cumbre de Nueva Delhi, Sitio web: <http://www.fride.org/publication/516/india,-brazil-and-south-africa:-lessons-from-the-new-delhi-summit>. Consulta realizada el 02 de octubre de 2010.
- Held, David y Anthony G. McGrew (2002.). *Governing Globalization: Power, Authority, and Global Governance*, Polity Press: Cambridge.
- Hurrell Andrew (2006). Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? *International Affairs*, 82.
- IBSA (página web oficial): <http://www.ibsa-trilateral.org>.
- John de Souza, Sarah Leah (2008). Brasil, India y Sudafrica, poderes para un nuevo orden mundial? <http://www.fride.org/publication/346/brazil,-india-and-south-africa,-powers-for-a-new-order?> Consulta realizada el 12 de mayo de 2008.
- IBSA: an international actor and partner for the EU? 24/07/2008. Sitio web: <http://www.fride.org/publication/465/ibsa:-an-international-actor-and-partner-for-the-eu?> Consulta realizada el 16 de octubre de 2010.
- Krahmann, Elke (ed.) (2005). *New Threats and New Actors in International Security*. Palgrave: New York.
- Van Rooy, Alison (2004). *The global legitimacy game. Civil society, globalization, and protest*. Palgrave Macmillan: New York.
- World Economic Forum Knowledge Navigator. Forging New Alliances, 6 de febrero de 2004. Sitio web: www.weforum.org/site/knowledgenavigator.nsf . Consulta realizada el 13 de octubre de 2010.