INDIAN COUNCIL OF WORLD AFFAIRS

POLICY BRIEF

भारत–दक्षिण अफ्रीका बहुपक्षीय संपर्क: इब्सा और ब्रिक्स के संदर्भ में

*डॉ.निवेदिता रॉय**

विकसित होती बहुपक्षीय व्यवस्थाओं और बढ़ते वैश्विक संवाद के इस युग में उभरती अर्थव्यवस्थाओं तथा विकासशील देशों के प्रतिनिधियों के रूप में भारत एवं दक्षिण अफ्रीका अंतरराष्ट्रीय संबंधों के लोकतंत्रीकरण को बढ़ावा देने और अपने अधिकारों एवं हितों की अभिरक्षा के लिए बहुपक्षीय व्यवस्थाएं तैयार करने में उत्साहपूर्वक लगे हैं, ताकि इनके राजनैतिक और आर्थिक उदेश्यों की प्राप्ति पूर्णरूपेण हो सके। विभिन्न बहुपक्षीय मंचों और सम्मेलनों के माध्यम से ये सुधार और वैकल्पिक विकास एजेंडा पर अपनी-अपनी स्थिति स्पष्ट कर रहे हैं। **ब्राज़ील**, **रूस**, **भारत**, **चीन और दक्षिण अफ्रीका** (**ब्रिक्स**) समूह और **भारत**, **ब्राजील और दक्षिण अफ्रीका** (**इब्सा**) का त्रिपक्षीय मंच दो ऐसी बहुपक्षीय व्यवस्थाएं हैं जिनमें भारत और दक्षिण अफ्रीका दोनों अत्याधिक महत्वपूर्ण स्थान रखते हैं। दोनों ही देशों के लिए, इन दोनों गुटों का इनकी बहुपक्षीय उपयोगिता के दृष्टिकोण से तुलनात्मक लाभ है। तथापि, इन समूहों में से प्रत्येक के बहुपक्षीय मूल्य की विशिष्टता पर इस आधार पर प्रश्न उठाए गए हैं कि तीन सदस्य (भारत, दक्षिण अफ्रीका और ब्राजील) इन दोनों ही समूहों में शामिल हैं। विशेषकर चीन इब्सा को यह तर्क देते हुए अप्रासंगिक करार देने का प्रयास करता है कि अनेक प्रकार से यह ब्रिक्स के कामकाज को ही दोहराता है। ऐसे प्रयासों और चिंताओं के बावजूद इब्सा का महत्व कम नहीं हुआ है और कम होना भी नहीं चाहिए। भारत और दक्षिण अफ्रीका अभी भी इस समूह को अत्यधिक कार्यनीतिक महत्व प्रदान करते है और दोनों संस्थाओं को अलग-अलग रखना पसंद करते हैं क्योंकि इनका मानना है कि शक्ति, प्राथमिकता और राजनीतिक चरित्र के मामलों में दोनों समूह भिन्न हैं।

15 जून, 2014 को संपन्न फोर्टलेज़ा ब्रिक्स शिखर सम्मेलन के अतिरिक्त समय के दौरान प्रधानमंत्री नरेन्द्र मोदी और दक्षिण अफ्रीकी राष्ट्रपति जैक़ब ज़ूमा ने इब्सा शिखर सम्मेलन वर्ष 2015 में आयोजित करने की घोषणा हालांकि दो लगातार स्थगन के पश्चात की, फिर भी यह तथ्य इस बात का ठोस उदाहरण है कि एक पृथक बहुपक्षीय संस्था के रूप में इस समूह को वर्तमान नेतागण कितना महत्व देते हैं। यह निर्णय काफी हद तक राजनीतिक है क्योंकि इब्सा अपने सदस्य देशों को चीन के समक्ष एक निश्चित स्वायत्तता बनाए रखने की अनुमति देता है और मौजूदा गठजोड़ को एक लोकतांत्रिक और अधिक संतुलित प्रक्रिया बनाए रखता है क्योंकि इब्सा में ऐसा कोई आर्थिक नायक नहीं है, जैसा ब्रिक्स में चीन है।

नई दिल्ली अब वर्ष 2015 में इब्सा शिखर सम्मेलन की मेजबानी करने की तैयारी कर रहा है। इस शिखर सम्मेलन का आशय ब्रिक्स के मुकाबले इसकी स्वायत्तता और पहचान के संबंध में इसकी विशिष्टता पर और ज्यादा जोर देना है। इसलिए वर्ष 1915 हमें बखूबी बता सकेगा कि नई दिल्ली की गणना में इब्सा कितना महत्वपूर्ण है क्योंकि मेजबान के रूप में नेतृत्व प्रदर्शन के मांग की अनदेखी यह (भारत) नहीं कर सकता। तथापि, यह विचार करने योग्य बात है कि क्या नई दिल्ली इब्सा शिखर सम्मेलन इब्सा के प्रति भारत के पृथक रुख और नीतिगत दृष्टिकोण को स्पष्ट कर पाएगा? यह ऐसे समय में ज्यादा महत्वपूर्ण हो जाता है जब दक्षिण अफ्रीका और ब्राजील के साथ अपने संबंधों को बढ़ाकर चीन इब्सा के प्रभाव और महत्व को कम करने का प्रयास कर रहा है। क्या भारत और दक्षिण अफ्रीका, ब्राजील के साथ मिलकर, इब्सा को अगले चरण तक ले जाने की दूरदृष्टि और राजनीतिक इच्छाशक्ति का प्रदर्शन कर पाएंगे? ब्राज़ील के साथ-साथ भारत और दक्षिण अफ्रीका के नवनिर्वाचित नेता ब्रिक्स के समक्ष इब्सा के बहुपक्षीय मूल्यों को प्रासंगिक बनाए रखने के लिए इसके भीतर स्थापित व्यवस्थाओं को ठोस और सुदृढ़ कैसे बनाएंगे?

भारत, दक्षिण अफ्रीका और ब्रिक्स संदर्भ

ब्रिक्स समूह के प्रति भारतीय रवैया वैश्विक व्यवस्था का लोकतंत्रीकरण करना तथा आर्थिक विकास, शान्ति, स्थिरता तथा संपन्नता को बढ़ावा देने का अधिक रहा है। फोर्टलेज़ा में हाल में संपन्न ब्रिक्स शिखर सम्मेलन के दौरान भारत ने यह स्पष्ट शब्दों में व्यक्त किया कि ब्रिक्स मंच क्षेत्रीय संकटों तथा सुरक्षा खतरों से निपटने और अंतर्राष्ट्रीय आर्थिक सहयोग बढ़ाने के साथ-साथ वैश्विक आर्थिक स्थिरता लाने का अवसर प्रदान करता है। भारत ब्रिक्स तथा विकासशील देशों में विकास व स्थिरता के हित में वैकल्पिक वित्तीय व्यवस्था के निर्माण को समर्थन देता है। फिर भी, भारत ब्रिक्स के भीतर उन राजनीतिक मुद्दों को उठाने में अत्यधिक सचेत है जो वैश्विक मुद्दों पर इसकी विदेश नीति की छवि को

उलझा सकता है। मुख्य रूप से तीन उद्देश्य ब्रिक्स के प्रति भारत के रवैये की व्याख्या करते हैं: i) विकासशील विश्व के हित के लिए काम करना; ii) ब्रिक्स और इब्सा के बीच लेन-देन को मिश्रित किए बिना अंतर-क्षेत्रीय आर्थिक तथा राजनीतिक सहयोग से लाभ उठाना; iii) अमरीका तथा यूरोपीय संघ जैसे शक्तिशाली गुटों के साथ संबंधों को प्रभावित किए बिना वैश्विक मुद्दों में सक्रियता से संलग्न रहना।

ब्रिक्स के प्रति दक्षिण अफ्रीका के दृष्टिकोण को तीन स्तरों पर वर्गीकृत किया जा सकता है। पहला, राष्ट्रीय, जहां इसका लक्ष्य अपने राष्ट्रीय हितों को बढ़ावा देना है। दूसरा, क्षेत्रीय, जहां यह सम्पूर्ण (अफ्रीकी) महाद्वीप में अवसंरचनात्मक विकास का स्तर बढ़ाने के लिए अफ्रीकी संघ के समर्थन/अधिदेश पर विशिष्ट जोर देते हुए क्षेत्रीय अखंडता एवं सम्पर्क को प्रोत्साहन देता है। और तीसरा, वैश्विक स्तर पर, जहां यह एक ऐसे समग्र वैश्विक शासन व्यवस्था की वकालत करता है जो अफ्रीका तथा अन्य विकासशील देशों के विकास एजेंडे (की प्राप्ति) के लिए लाभदायक होगा। भारत के विपरीत, ब्रिक्स के प्रति दक्षिण अफ्रीका का रूख अपने क्षेत्रीय संदर्भ के लिए विशिष्ट है क्योंकि ब्रिक्स संबंधी इसका एजेंडा अफ्रीका के विकास एजेंडे और वैश्विक आकांक्षाओं से प्रेरित है।

भारत और दक्षिण अफ्रीका दोनों ही ब्रिक्स को एक सुदृढ़ आर्थिक समूह के रूप में देखते हैं जो वैश्विक आर्थिक मुद्दों को सुलझाने और वैश्विक स्तर पर शक्ति-संतुलन को बराबर करने के लिए उपयुक्त है। यह संयुक्त राष्ट्र सुरक्षा परिषद के पुनर्गठन जैसे मुद्दों पर बदलाव लाने का पर्याप्त अवसर प्रदान नहीं करता क्योंकि यह रूस की अस्पष्टता और चीन के विरोध का सामना करता है। इतना ही नहीं, चीन *फैक्टर* दोनों देशों को आर्थिक तौर पर नहीं तो कम से कम राजनीतिक तौर पर इब्सा जैसे समूहों का सहारा लेने के लिए उकसाता है क्योंकि यह काफी हद तक अधिक स्वायत्तता प्रदान करता है। विशेष रूप से, दक्षिण अफ्रीका के मामले में, यह देखते हुए कि इसकी सदस्यता चीन के साथ इसके व्यापक संबंध का हिस्सा है, बिलकुल स्पष्ट है कि जिस प्रकार की कार्यनीतिक स्वायत्तता यह इब्सा के संदर्भ में पाता है, वैसा ब्रिक्स में नहीं है।

भारत, दक्षिण अफ्रीका और इब्सा संदर्भ

भारत इब्सा को उदारवादी ताकतों से संबंधित मुद्दों के लिए एक गठबंधन व्यवस्था के रूप में देखता है जिसके तीन विशिष्ट लक्ष्य हैं: लोकतांत्रिक विश्वसनीयता, विकासशील-देश की मान्यता और सामाजिक-आर्थिक विकास के लिए वैश्विक स्तर पर मिलकर काम करने की इच्छा। इसी तर्ज पर दक्षिण अफ्रीका इब्सा में अपनी सदस्यता को न केवल भारत और ब्राजील के साथ अपनी त्रिपक्षीय भागीदारी को आगे बढ़ाने हेतु एक तंत्र के रूप में देखता है बल्कि वैश्विक मामलों में पूरे दक्षिण की ताकत बढ़ाने के महत्वपूर्ण स्तंभ के रूप में भी देखता है।

भारत और दक्षिण अफ्रीका इब्सा के महत्व को सदस्यों के एक ऐसे मंच के रूप में मान्यता देते हैं जिनके पास पुराने समय से चली आ रही लोकतांत्रिक व्यवस्था है और जो राजनीतिक तथा आर्थिक महत्व के विभिन्न अंतर्राष्ट्रीय एजेंडा पर विचारों की समरूपता रखते हैं। दोनों इसे एक ऐसे लोकतांत्रिक गठबंधन के रूप में देखते हैं जो अपने सदस्यों को अधिक कार्यनीतिक स्वायत्तता तथा स्पष्टता की छूट देता है। इब्सा के भीतर इनका साहचर्य ब्रिक्स की तुलना में क्षेत्रीय तथा वैश्विक रूप से काफी अधिक महत्व रखता है। इसके अतिरिक्त, वे मानते हैं कि जो संस्थागत राजनीतिक स्वरूप इब्सा के पास है, उसे ब्रिक्स के सदस्य प्राप्त नहीं कर पाएंगे क्योंकि वे एक जैसे सिद्धांतों, आकांक्षाओं और चुनौतियों को साझा नहीं करते। परिणामस्वरूप, ब्रिक्स, जिसमें नेतृत्व चीन-रूस के पास ही बना रहता है, के विपरीत, इसे (इब्सा को) ज्यादा समावेशी समूह समझा जाता है।

इब्सा एक अधिक संवेदनशील दक्षिण-दक्षिण भागीदारी, जो वाकई एक दूसरे का ध्यान रखती है, होने के बावजूद, ब्रिक्स की तरह की उच्चस्तरीय छवि बनाने में समर्थ नहीं हो पाया है। इसके नेताओं के लिए समय आ गया है कि वे इब्सा की विशिष्ट पहचान तथा दूरदृष्टि को परिभाषित करके इसे महत्व तथा नवजीवन प्रदान करें। हालांकि इस ओर ध्यान नहीं गया है, पर विगत वर्षों में इब्सा ने अपने परामर्शी मंचों, कार्यसमूहों, भारत-ब्राजील-दक्षिण अफ्रीका सामुद्रिक (इब्सामार) कार्यकलापों और इब्सा सुविधा कोष, जिसकी स्थापना वर्ष 2004 में हुई और जिसे इब्सा की बहुपक्षीय एकता को सुदृढ करने के लिए ठोस बनाए जाने और इसका मूल्यांकन करने की आवश्यकता है, के माध्यम से उल्लेखनीय प्रगति की है।

इब्सा को नवजीवन प्रदान करने की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए नई दिल्ली, जो इब्सा शिखर सम्मेलन की मेजबानी करने के लिए तैयार है, निम्नलिखित बातों पर विचार कर सकता है:

- इब्सा और ब्रिक्स की विशिष्ट बहुपक्षीय उपयोगिता है, जिसकी पहचान करके उसे सुदृढ़ करने की जरूरत है। इन दोनों ही अंतरक्षेत्रीय समूहों के अपने-अपने इतिहास हैं। इनकी स्थापना इनके सदस्य देशों में असंतोष के परिणामस्वरूप हुई थी जिन्होंने अपने आप को अंतर्राष्ट्रीय मंचों की मुख्यधारा से बाहर पाया। जब तक ये मुद्दे बने रहेंगे, तब तक दोनों ही व्यवस्थाएं प्रासंगिक बनी रहेंगी। इसलिए इब्सा के बहुपक्षीय मूल्य को देखते हुए इसे प्राथमिकता दिए जाने की जरूरत है।
- भारत को ब्राजील और दक्षिण अफ्रीका के साथ अपने द्विपक्षीय संबंधों को सुदृढ़ करना चाहिए, जिनसे चीन भी मधुर संबंध बना रहा है।
- भारत और इब्सा के सदस्यों को चाहिए कि वे इसे अन्य विकासशील देशों द्वारा एक न्यायसंगत

समूह के रूप में स्वीकार्य बनाएं। भारत तथा अन्य सदस्यों को आत्मनिरीक्षण करने तथा इब्सा के एजेंडे को मुख्य धारा में लाने की जरूरत है ताकि इससे बड़े पैमाने पर ठोस तरीके से विकासशील देशों को इसका लाभ मिले।

- इब्सा के भीतर के सहयोग को अंतर-महाद्वीपीय यात्राओं, बैठकों, अध्ययनों और समझौता ज्ञापनों के चरण से आगे ले जाकर व्यवहार्य तथा प्रदर्शनीय परियोजनाओं तक पहुंचाने की जरूरत है। इसे एक प्रभावी समुद्री तथा नागर विमानन संपर्क स्थापित करने, एक उदार वीज़ा योजना विकसित करने और भारत, दक्षिण अफ्रीकी सीमा शुल्क इकाई (एसएसीयू) और दक्षिणी-शंकु-आम-बाजार (मेरकोसुर) के बीच व्यापार व्यवस्थाओं को प्रचालित करने की आवश्यकता है।
- इब्सा की विस्तृत क्षेत्रीय कार्यसमूह एजेंडा इसकी असमान उपलब्धि के साथ-साथ इसके व्यापार, संसदीय तथा शैक्षिक मंचों और भारत-ब्राजील-दक्षिण अफ्रीका सामुद्रिक (इब्सामार) के भू-कार्यनीतिक समुद्री सहयोग क्षमता को देखते हुए भारत एवं दक्षिण अफ्रीका को चाहिए कि वे एक सचिवालय जैसे अधिक औपचारिक ढ़ांचे पर मनन करें जो ब्राजीलिया में स्थित हो सकता है।
- एक विकासशील दृष्टिकोण इब्सा के लिए आगे बढ़ने का सर्वोत्तम मार्ग है। सहयोग बढ़ाने के लिए इन देशों की उदार ताकत का लाभ उठाने की जरूरत है।
- सदस्यों को मंथन करना चाहिए कि क्या तीनों सरकारों को ब्रिक्स विकास बैंक के उद्घाटन के बाद संयुक्त राष्ट्र विकास योजना (यूएनडीपी) के दक्षिण-दक्षिण संयुक्त सहयोग एकक द्वारा चलाए जा रहे इब्सा विकास कोष के जरिए अपनी दक्षिण-दक्षिण दिखावटी प्रयासों को जारी रखना चाहिए और क्या उन्हें अब इब्सा के विकास कोष और ब्रिक्स के विकास बैंक के बीच कुछ अनुपूरक सहक्रिया पर वार्ता करने और वित्तपोषण स्तर को बढ़ाने पर विचार करना चाहिए? साथ ही, इन तीनों ही देशों में बढ़ती विकासात्मक जरूरतों को देखते हुए क्या विकास कोष इन तीनों ही देशों में लघु स्तरीय आय सृजक समुदाय-स्तरीय परियोजनाओं के लिए सुविधा प्रदान करेगा?
- वैश्विक संस्थाओं को अधिक प्रतिनिधिक बनाने से संबंधित मुद्दों पर भारत तथा अन्य सदस्य जिन गुणात्मक बदलावों को लाने की संभावना पर विचार कर रहे हैं, उन्हें व्यक्त करना चाहिए।
- अंत में भारत को चाहिए कि वह समग्र वृद्धि और विकास प्राप्त करने के लिए इब्सा तथा ब्रिक्स को एक दूसरे के विरोधी के रूप में न रखे बल्कि एक दूसरे के अनुपूरक के रूप में रखे।

*डॉ निवेदिता रॉय विश्व मामलों की भारतीय परिषद, नई दिल्ली में अनुसंधान अध्येता हैं।