

Dossiê IBSA: Retro-perspectivas

Fernanda Fernandes¹

A Iniciativa IBSA completa cinco anos de existência sendo alvo de muitos questionamentos, análises e predições. Desde seu estabelecimento, o IBSA suscitou esperança, atraiu curiosidade e até resistência de alguns segmentos, devido ao seu ineditismo. Marcado por algumas semelhanças e muitas diferenças entre seus países-membros, o IBSA tem em seu cerne a indefinição característica de projetos em construção: tornar-se-á substantivo ou figurará no cenário internacional como uma aliança sem maiores perspectivas.

O grupo, composto por Brasil, Índia e África do Sul, foi criado através de um acordo trilateral em junho de 2003. Num contexto de proliferação intensiva de acordos de integração regional, de coalizões e esquemas de cooperação internacionais, o IBSA poderia ser tomado como mais uma dessas iniciativas. Ocorre que esta parceria, entre países em desenvolvimento com relativa liderança regional e, em alguns campos, global, parece seguir uma terceira via: tornar-se uma aliança pragmática “ad-hoc” que os três países “utilizam” como foro de debate em questões e interesses convergentes e onde as divergências não são um obstáculo para a cooperação².

África do Sul, Índia e Brasil têm grandes semelhanças como extensão territorial, amplos mercados internos e relevância em seus continentes, além de aspirarem assento

¹ Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Candido Mendes, pesquisadora do Centro de Estudos das Américas (CEAs/IH-UCAM) e integrante do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon).

² Essa terceira opção foi desenvolvida pela pesquisadora Sarah John de Souza. Nesse sentido, pode-se afirmar que o grupo tomou a forma de um instrumento de aproximação, em todos os níveis, com vistas a estreitar os laços intra-grupo, bem como aumentar a projeção dos três países no cenário mundial. Assim, como uma aliança *ad-hoc*, cuja principal característica é a informalidade, o IBSA avança onde há interesses dos três e funciona mais como um foro de debate/diálogo que como um ator ou uma organização.

permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas³ e sofrerem de grande pobreza, levando-as a acelerar seus respectivos desenvolvimentos. A fim de aumentar a participação e o destaque desses países no cenário internacional, o IBSA surge como mecanismo de concertação política e de ações sobre grandes temas da agenda internacional, além de especificamente, fomentar as relações comerciais entre os países.

Nos mesmos moldes que a integração sul-americana, em que se optou pela integração física como vetor de integração política e econômica, a aposta do IBSA é adensar a parceria Sul-Sul por meio de temas comerciais ou cooperação em áreas mais específicas, fazendo com que haja a ampliação da interdependência entre os países e a criação de demandas em novas áreas, consolidando, efetivamente, um processo integrativo. Dessa forma, durante seus cinco anos de existência, o IBSA tem como resultados a assinatura de seis acordos trilaterais, a criação de um fundo de desenvolvimento que arrecada aproximadamente 3 milhões de dólares por ano e a formação de 16 grupos de trabalho que coordenam a cooperação setorial entre os três países, contemplando desde administração pública até energia, passando por mudanças climáticas e diferentes áreas sociais e econômicas⁴. Outras iniciativas de diálogo envolvem mulheres, empresários, parlamentares e intelectuais em fóruns específicos que procuram ampliar o diálogo entre sociedades separadas pela geografia e pela história⁵.

Entre os principais temas desenvolvidos no âmbito do IBSA figura a questão nuclear, um dos fatores que poderiam constituir ponto de divergência no bloco, pelo fato de que Brasil e

³ A África do Sul também pretende ingressar no Conselho de Segurança, mas, sua candidatura não é aberta como a do Brasil e da Índia, já que a indicação do país ainda não é consenso no continente africano que cogita a possibilidade do assento ser destinado à União Africana e não a um país isolado. <http://www.meionorte.com/noticias,Brasil--India-e-Africa-do-Sul-querem-dobrar-volume-de-comercio-entre-si,60254.html>

⁴ AGUIRRE, Mariano e STETTER, ERNST. Introducción. *IBSA: ¿Un actor internacional y un socio para la Unión Europea?*. Working Paper 63, Julio 2008. Madrid: Editora Susanne Gratius.

⁵ OSAVA, Mario. Cúpula do Sul para recuperar protagonismo. Inter Press Service, <http://www.mwgloball.org/ipsbrasil.net/nota.php?idnews=4133>, 12/09/2008.

África do Sul renunciaram às armas nucleares enquanto a Índia já figura como potência⁶. Como o suprimento energético é crucial para a continuidade do processo de desenvolvimento dos países, além do esforço para diversificação da matriz energética, o recurso à utilização de energia nuclear apresentou-se como um setor passível de cooperação entre os membros do IBSA⁷. Tendo os programas mais complexos e sofisticados em matéria nuclear entre os países do Sul, além de complementares, Brasil, África do Sul e Índia reforçam o discurso do provimento de combustíveis sustentáveis e não-poluente para orientar as bases da cooperação nuclear do acordo fechado em 2007, durante a reunião de Pretória, na África do Sul⁸.

Outra importante exceção às possibilidades limitadas de cooperação trilateral dá-se no setor de energias renováveis, setor que surge como promissor devido os crescentes problemas

⁶ Neste sentido, o acordo de cooperação civil nuclear entre Estados Unidos e Índia (março de 2006) teve significado importante para o IBSA, pois levou a um reconhecimento internacional da capacidade nuclear indiana, possibilitando o desenvolvimento tecnológico e a produção de materiais nucleares e mantendo a confiança internacional pela abertura da possibilidade de inspeções por parte da AIEA. Esse acontecimento criou condições mais favoráveis para o apoio e ação do Brasil e da África do Sul para a admissão da Índia no Nuclear Suppliers Group (NSG), que reúne países que possuem matéria-prima para combustíveis, entre os quais o Brasil e os Estados Unidos, sem que o país assine o TNP. O Itamaraty tem trabalhado nessa possibilidade desde a visita ao Brasil do primeiro-ministro indiano, Manmohan Singh, em setembro de 2006, quando passaram a investir também na aproximação da Índia com o clube dos países que firmaram o TNP, com o intuito de que o país conclua a separação entre o segmento civil e o militar de seu programa e aceite a negociação de algum tipo de salvaguarda com a AIEA.

Pelo lado brasileiro, os acordos visariam adquirir know how na área. Como afirmou o ministro de Ciência e Tecnologia à época, Roberto Amaral, em entrevista a BBC Brasil (05/01/2003), "nós somos contra a proliferação nuclear, nós somos signatários do tratado de não-proliferação (de armas nucleares), mas não podemos renunciar ao conhecimento científico". Essa posição pode ser vista no recente acordo militar firmado com a França no final de 2008 que visa a construção de um submarino nuclear, um estaleiro e uma base para submarinos nucleares no Rio de Janeiro.

⁷ MACHADO, Vera Barrouin. Brasil e Índia: parceria em consolidação. In: JÚNIOR, Alberto do Amaral e SANCHEZ, Michelle Ratton (orgs.). *Relações Sul-Sul: Países da Ásia e o Brasil*. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

⁸ Foi assinado nessa reunião o acordo de cooperação nuclear com fins pacíficos e sob o monitoramento da AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica). Apesar da presença da Índia, os três líderes prometeram trabalhar pelo desarmamento nuclear e pelo uso da tecnologia apenas para fins civis.

ambientais⁹. Sob a égide da cooperação Sul-Sul e da emergência do protagonismo brasileiro na produção de biocombustíveis, Brasil, Índia e África do Sul resolveram adensar os esforços nessa área, a fim de tornarem-se potências mundiais no fornecimento e distribuição de bioenergia nas próximas décadas. A iniciativa, na forma de memorando em análise, nasceu na reunião de cúpula do Fórum de Diálogo IBSA em 2006¹⁰. O acordo determinava a constituição de uma força-tarefa integrada por representantes dos três países com vistas ao desenvolvimento de programas de cooperação na área de combustíveis renováveis, em particular etanol e biodiesel, em áreas como produção e consumo de biocombustíveis, programas de cooperação técnica, transferência de tecnologia, capacitação na produção sustentável de biocombustíveis e intercâmbio de informações.

Já o progresso na área comercial, apesar das várias iniciativas e acordos para um maior incremento, segue bastante modesto, principalmente por dois problemas-chave: a baixa complementaridade das três economias, exportadoras de produtos complementares e competidoras diante de acesso aos mercados dos grandes países, e os diferentes níveis de abertura e integração destes no sistema econômico mundial¹¹. Na tentativa de sanar essa dificuldade, desde o final da II Cúpula IBSA, realizada em 2007, os três países comprometeram-se em negociar um acordo comercial trilateral, que envolveria o Mercosul e a união aduaneira sul-africana, destinando-se a criar a maior área de livre comércio do mundo em desenvolvimento¹².

⁹ SOUSA, Sarah-Lea John de, La India, El Brasil y Sudáfrica: ¿Potencias Emergentes o Países en Desarrollo?, Debate Político - Revista Iberoamericana de Análisis Político, pág 48.

¹⁰ A entrada em vigor do acordo daria-se em dois anos (setembro de 2008), mas atualmente aguarda cumprimento de procedimentos legais. Sua vigência, segundo o texto, será de dois anos, renováveis automaticamente por mais dois anos.

¹¹ SOUSA, Sarah-Lea John de, La India, El Brasil y Sudáfrica: ¿Potencias Emergentes o Países en Desarrollo?, Debate Político - Revista Iberoamericana de Análisis Político, pág 37.

¹² À época, segundo o presidente Lula, este acordo formaria a maior área de livre comércio do mundo em desenvolvimento, já que contemplaria quase 1,5 bilhão de pessoas e um Produto Interno Bruto (PIB) de mais de US\$ 2 trilhões.

Como “configuração política composta por lideranças regionais, advogando pela erradicação da fome e da pobreza”¹³, devido suas características políticas e sociais, essa coligação já tem como fruto o Fundo IBSA de Combate à Fome e à Pobreza. Com contribuições advindas em sua maioria do setor privado, como subsidiárias brasileiras de companhias multinacionais, e administrado pelo PNUD, esse fundo tem como objetivo apoiar projetos de desenvolvimento ou programas de combate a AIDS, que concentram o aporte da indústria de fármacos indiana tecnologicamente desenvolvida e os avançados métodos de tratamento de doenças brasileiro. O primeiro beneficiário foi Guiné-Bissau, na área do desenvolvimento agrícola e pecuária familiar. Outro projeto do IBSA acontece no Haiti, através de trabalho de coleta e reciclagem de lixo na favela de Carrefour Feuilles, em Porto Príncipe¹⁴. Por executarem esses projetos, a Organização das Nações Unidas (ONU) concedeu ao Fundo IBSA os Prêmios Parceria Sul-Sul (South-South Partnership Awards), na categoria Aliança Sul-Sul (South-South Alliance), em 2006. Atualmente, pretende-se criar projetos de fortalecimento do combate a AIDS no Burundi e programas de irrigação no Laos, além de ajuda no fortalecimento das estruturas de saúde em Cabo Verde e da criação de programas que facilitem o engajamento de jovens em atividades esportivas na Palestina¹⁵.

Apesar de apresentar cada vez mais profundidade em sua coalizão, segundo analistas e acadêmicos, o grupo está destinado à irrelevância por suas dificuldades em conciliar interesses divergentes na agenda internacional. Essa dificuldade foi evidenciada quando Brasil e Índia, após cinco anos liderando em conjunto o G 20 e sendo os principais coordenadores do IBSA, ficaram em lados opostos na última reunião da Rodada de Doha, ocorrida em julho de

¹³ VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). *O Desafio da China e da Índia: a Resposta do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2005, pág 54.

¹⁴ Segundo o embaixador Ruy Nogueira, à época, estavam em desenvolvimento 14 projetos de cooperação no Haiti realizados pelo Brasil em parceria com outros países. Um exemplo, citado por ele, se refere ao projeto do Brasil com o Canadá para fortalecer o Programa Nacional de Imunização do Haiti, promovendo vacinações contra doenças como hepatite B e rubéola. In: Brasil, Índia e África do Sul ganham prêmio por projetos no Haiti e em Guiné-Bissau. *Agência Brasil*, 19 de dezembro de 2006. O projeto no Haiti teve o custo estimado em US\$ 550 mil e o desenvolvido em Guiné-Bissau teve o valor de US\$ 800 mil.

¹⁵ Projetos discutidos durante a III cúpula de Chefes de Estado do IBSA realizada em 2008.

2007. Salvaguardas requeridas pela Índia, com sua população de aproximadamente 650 milhões de agricultores com pequenas propriedades, e por outros países como forma de proteger sua agricultura, não estavam contempladas na proposta apoiada pelo Brasil e os países desenvolvidos na tentativa de salvar a Rodada Doha de um colapso que, no final, foi reconhecido.

No entanto, há de se ter em mente que o IBSA é, em primeiro lugar, a formalização das relações bi e trilaterais já existentes entre os países. Dessa forma, seus objetivos tornam-se bastante claros – a ampliação dos níveis de comércio, investimentos e desenvolvimento dos países-membros. Ainda que a cooperação trilateral não seja significativa além das áreas de energia e saúde pública, por exemplo, o impacto de Índia, Brasil e África do Sul nas organizações e instituições internacionais está aumentando. Apesar das diferenças entre os países, estes compartilham uma série de interesses comuns relacionados com um papel mais destacado de países em vias de desenvolvimento na política mundial, como o forte compromisso com valores políticos como democracia, direitos humanos e desenvolvimento, além de desafios, como a luta contra a desigualdade social e a pobreza.

Nesse contexto, ao final da 3ª Cúpula de Chefes de Estado, ocorrida em outubro de 2008, os países enfatizaram "a necessidade de nova iniciativa internacional para uma reforma estrutural no sistema financeiro internacional"¹⁶. Ainda sobre as conseqüências da crise financeira e a busca de soluções encontradas pelos países para solucioná-las, no marco do G20 financeiro onde atualmente o Brasil tem a presidência, o governo brasileiro defendeu a tese de que a conclusão da Rodada Doha "enviaria um forte sinal positivo de articulação da comunidade internacional e também ajudaria a minimizar os efeitos da crise financeira sobre a economia real". Assim, durante da reunião foi criado um programa de trabalho para discutir pontos comuns entre os dois países, o que poderá levar à conclusão da Rodada, além da criação de comissão de monitoramento das relações comerciais entre os dois países, o que permitirá avaliar problemas específicos que possam surgir¹⁷. Dessa forma, Índia, Brasil e África

¹⁶ In: Posição conjunta na Rodada Doha. *Gazeta Mercantil*, 16 de outubro de 2008.

¹⁷ Brasil e Índia acordaram durante a reunião que fechariam, em até três semanas, uma posição comum sobre os temas mais importantes abordados na Rodada Doha. In: Posição conjunta na Rodada Doha. *Gazeta Mercantil*, 16 de outubro de 2008.

do Sul têm unificado suas posições a fim de obter as condições necessárias para fortalecerem o grupo, tornando-o mais coeso e forte, e acima de tudo, aumentar sua influência a nível global.

Referências Bibliográficas

AGENCIA BRASIL. Posição conjunta na Rodada Doha. *Gazeta Mercantil*, 16/10/2008.

BRIGAGÃO, Clóvis e FERNANDES, Fernanda. Política Externa Brasileira e os Três Eixos Estratégicos. Rio de Janeiro, Fundação Henrich Böll, 2008.

FRIDE/FES. *IBSA: ¿Un actor internacional y un socio para la Unión Europea?*. Working Paper 63, Julio 2008. Madrid: Editora Susanne Gratius.

Informação para o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), MRE, http://www2.mre.gov.br/dibas/Info_Basica.pdf.

MACHADO, Vera Barrouin. Brasil e Índia: parceria em consolidação. In: JÚNIOR, Alberto do Amaral e SANCHEZ, Michelle Ratton (orgs.). *Relações Sul-Sul: Países da Ásia e o Brasil*. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

OSAVA, Mario. Cúpula do Sul para recuperar protagonismo. Inter Press Service, <http://www.mwglobal.org/ipsbrasil.net/nota.php?idnews=4133>, 12/09/2008.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. A Aliança Índia-Brasil-África do Sul. *Valor Econômico*, 15/09/2006.

SOUSA, Sarah-Lea John de. La India, El Brasil y Sudáfrica: ¿Potencias Emergentes o Países en Desarrollo?, *El Debate Político - Revista Iberoamericana de Análisis Político*. Año 4, Nº 6/7, Buenos Aires, octubre 2007, pág 36-48.

VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). *O Desafio da China e da Índia: a Resposta do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2005, pág 54.