

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

IBSA: uma iniciativa de cooperação entre países em desenvolvimento.

Sandra Aparecida Cardozo.

Cita:

Sandra Aparecida Cardozo (2009). *IBSA: uma iniciativa de cooperação entre países em desenvolvimento*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/922>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

IBSA: uma iniciativa de cooperação entre países em desenvolvimento

*Sandra Aparecida Cardozo
Universidade Estadual de Campinas,
Unicamp
sandraczo@yahoo.com.br*

Brasil e Índia são freqüentemente associados como países similares, sobretudo nos aspectos de tamanho, de grandes países em desenvolvimento e sociedades com pluralidade étnica. Entretanto, estes dois países não têm um histórico de relações bilaterais estreitas. Os elementos que freqüentemente os classificam de forma similar são de ordens mensuráveis tais como o tamanho e a população, fatores ligados à industrialização ou por critérios de posicionamentos similares em órgãos multilaterais, como foi, por exemplo, a atuação conjunta em oposição à entrada dos novos temas na Rodada Uruguai do GATT.

Observa-se que nos últimos anos, contudo, além de participarem de categorias de países com especificidades comuns nas múltiplas esferas de atuação internacional, Brasil e Índia estão

construindo um processo aproximativo através de várias iniciativas com destaque ao Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBSA), liderança no G-20 no âmbito da OMC e campanha conjunta para um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Dentro destas iniciativas o Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBSA), estabelecido através da Declaração de Brasília em 2003, destaca-se como uma iniciativa inovadora de ampliação das relações entre Brasil e Índia. Num propósito de diálogo político, foram definidos temas e interesses comuns no âmbito internacional desde segurança à saúde, a afirmação da importância do direito internacional, do fortalecimento das Nações Unidas e a reforma do Conselho de Segurança, dentro do princípio de defesa de mudança da arquitetura de poder mundial.

Diante deste processo de acirramento de relações Brasil e Índia, é necessário analisar especificamente o Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBSA) e o mecanismo de funcionamento que envolve vários seguimentos do governo e da sociedade civil. Deve-se afirmar inicialmente que este acordo é proveniente da idéia de que os países em desenvolvimento têm demandas e problemas que convergem em interesses similares e, dentro da esfera Sul-Sul, podem articular mudanças na conformação da ordem internacional.

Estas observações preliminares conduzem a análise sobre o IBSA em direção a dois pontos. Primeiro, a especificidade do acordo no seu aspecto organizacional e o mecanismo de funcionamento que não se restringe à esfera governamental, pois abrange variados temas dos setores estatais e da sociedade civil. Segundo, trata-se de uma perspectiva de abordagem teórica em que identidades e interesses são relevantes para a cooperação. Nesta perspectiva, a racionalidade instrumental, que entende o interesse como dado, enfatizada pelas vertentes teóricas das relações internacionais como o neo-realismo e o institucionalismo neoliberal, não se adéqua ao entendimento do IBSA, uma vez que há uma constituição de interesses no decorrer do processo de desenvolvimento do acordo.

O Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBSA)¹

Instituído em junho de 2003 através da Declaração de Brasília num encontro entre os ministros das relações exteriores dos três países, o Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul foi estabelecido como uma esfera de consulta política e coordenação diplomática sobre temas de política internacional, como questões de segurança e a reforma da Organização das Nações Unidas e do Conselho de Segurança em específico. No acordo também foram determinadas consultas de temas

¹ IBSA é sigla de Índia, Brazil and South África. O termo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) também é usual.

particulares aos três países como inclusão social, equidade, pobreza, promoção de segurança alimentar, saúde, assistência social, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, entre outros, além da fomentação de iniciativas nas áreas de ciência e tecnologia, defesa, educação e cultura. Ainda neste ato de 2003 foi recomendado o encontro regular dos chefes de governo e de estado e de especialistas das áreas correlacionadas.

O aspecto trilateral da cooperação com países de continentes diferentes - Ásia, América Latina e África - dão ao IBSA o caráter diferenciado do acordo. Normalmente as propostas de cooperação se iniciam por acordos bilaterais ou regionais comerciais. No IBSA o elemento propulsor foi a identidade como grandes países com democracias consolidadas e pertencentes à categoria “Sul”, termo convencionado em oposição ao “Norte” há algumas décadas. Como observa o ministro das relações exteriores do Brasil Celso Amorim,

A formação do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) aproximou três grandes democracias do Sul. Com a participação crescente da sociedade civil, temos desenvolvido projetos trilaterais e iniciativas de cooperação em benefício de países mais pobres².

A interação entre três países a partir da identidade como democracias, multiculturais e países com papéis estratégicos em suas regiões, conduz a uma identidade coletiva e à constituição de estruturas normativas interestatais encaminhadas para cooperações mútuas, auxílio aos países pobres e estreitamento de interesses em foros multilaterais.

Em outros termos, pode-se dizer que a aproximação entre Índia, Brasil e África do Sul advém da convergência de identidades que formam uma identidade coletiva que alavanca novas idéias e interesses. A partir deste princípio, estruturas e mecanismos da cooperação foram estabelecidos.

Além do encontro de Cúpula, com chefes de estado e de governo, que acontece uma vez por ano desde 2006, existem os encontros dos chanceleres do IBSA através das Reuniões Ministeriais. Os chanceleres também presidem as Comissões Mistas e aprovam os relatórios dos diversos grupos de trabalho que abrangem várias áreas da administração pública tais como: administração pública propriamente, administração tributária, agricultura, assentamentos humanos, ciência e tecnologia, comércio e investimento, cultura, defesa, desenvolvimento social, educação, energia, meio ambiente e mudança climática, saúde, sociedade da informação, transporte e turismo. Até 2008, ocorreram três Cúpulas de Chefes de Estado e Governo, cinco Reuniões Ministeriais e doze reuniões de Pontos Focais.

² Amorim, Celso. Balanço de cinco anos de política externa. Jornal Folha de São Paulo, 30/12/2007.

Nas esferas de Cúpula e Ministerial ocorre a concertação política, que apregoa a necessidade de um multilateralismo mais democrático nas instâncias da política internacional, permeado pela atuação conjunta e cooperação nos foros internacionais. Em suma, existem esferas de negociações e trabalhos que convergem para a coordenação política entre os governos

O primeiro grande exemplo dessa atuação conjunta foi a liderança de Brasil e Índia na criação do G-20, em 2003, na V Conferência Ministerial da OMC em Cancún, em relação ao tema da agricultura. Há o reconhecimento que esta coalizão gerou mudanças substanciais no padrão de negociações da OMC. Para Lima (2008), a iniciativa IBSA, além de reunir três países que buscam parcerias em temas comuns, estes países buscam também “o exercício de meta-poder no diálogo com as potências”. Deve-se observar, portanto, que subjacente à “conformação destes posicionamentos, se forma um padrão de articulação dos países em desenvolvimento e da “re-significação do conceito Sul-Sul” (Lima, 2008).

As teorias de relações internacionais em geral e as que residem na órbita do neo-realismo e do institucionalismo neoliberal, em particular, levantam em suas análises as possibilidades de existir alianças e cooperação entre países. Waltz (2002), por exemplo, considera que na busca de segurança, alianças podem ser feitas. Mas para este autor, apesar do compromisso na formação de alianças, o único interesse comum que pode existir entre os estados é o medo de outros estados, uma vez que as ações dos estados decorrem do princípio de auto-ajuda. Numa visão crítica desta perspectiva, entende-se que para o neo-realismo, assim como para o institucionalismo neoliberal, os interesses dos estados são exógenos, previamente dados à relação cooperativa ou de aliança, num princípio neo-utilitarista dos possíveis ganhos (Ruggie, 2008).

Mas se é possível explicar determinadas relações dos países no sistema internacional sob a ótica do neo-realismo, como Waltz fez no período da Guerra Fria, percebe-se a dificuldade em explicar as relações de interesses que se formam no sistema internacional atual. A iniciativa IBSA é fundamentalmente uma convergência de interesses com demandas na esfera do sistema internacional e estes interesses devem ser entendidos como construídos dentro de um processo de interação, elemento não ressaltado pela ótica do racionalismo instrumental.

Desta forma, o IBSA só pode ser compreendido nos termos em que identidades e interesses são constituídos por significados coletivos, que estão sempre em processo através de intersubjetividade, entendimento e expectativas constituídos pelos estados envolvidos. A afirmação de interesses comuns é vista tanto no nível de Cúpula e Ministerial quanto no nível da Cooperação Setorial, por meio de 16 Grupos de Trabalho, que visam identificar projetos concretos para a cooperação.

O acolhimento e a reafirmação de tratados e convenções seguidos por Índia, Brasil e África do Sul sobre temas globais em instâncias multilaterais – Direitos Humanos, Desenvolvimento Sustentável, Não-Proliferação Nuclear, Uso Pacífico de Energia Nuclear, Mudança Climática, Segurança Internacional, Fontes Renováveis de Energia, Terrorismo Internacional, Metas do Desenvolvimento do Milênio - são destacados nos encontros de cúpula e ministeriais e têm como proposta a intensificação da cooperação em foros internacionais. Este trabalho em conjunto dos governos tem o objetivo maior de fortalecer o sistema multilateral aliada à reivindicação de maior participação dos países em desenvolvimento não somente com a reforma da ONU, mas também no Fundo Monetário Internacional com a alteração de quotas.

O que deve ser ressaltado, entre estes fatores, é a demarcação dos temas tratados em todas as esferas do IBSA com a conotação do desenvolvimento. O Fundo de Combate à Fome e à Pobreza, criado em 2004, como parte integrante do IBSA e apoiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é fundamentalmente destinado a acolher projetos a partir das capacidades e de experiências bem sucedidas dos três países. Por este meio, já foram financiados projetos em Guiné-Bissau, Haiti e Cabo Verde³.

Notadamente, o Diálogo IBSA tem um cunho político com designo sobre estrutura da política mundial, especificamente na reivindicação da mudança nas estruturas decisórias e um papel mais participativo de países em desenvolvimento. Nesta reivindicação encontram-se os elementos de identidade dos três países, ou seja, grandes democracias e países em desenvolvimento. Contudo, o mecanismo de funcionamento IBSA, com a existência de vários grupos de trabalho sobre diversos temas importantes para os três países, dá sustentação à cooperação trilateral e fundamenta a própria identidade do grupo. De forma organizacional, os grupos de trabalho ficam sob supervisão dos Coordenadores Nacionais que, por sua vez, são subordinados aos Pontos Focais, de responsabilidade das autoridades nacionais que exercem a direção executiva do IBSA em cada país. Os grupos de trabalho propiciam a cooperação setorial, onde ocorrem as trocas de experiências e estudos específicos de temas de interesses dos três países: Agricultura; Cultura; Defesa; Educação; Energia; Meio Ambiente e Mudanças Climáticas; Saúde; Assentamentos Humanos; Sociedade da Informação; Administração Pública; Administração Tributária e Aduaneira; Ciência e Tecnologia; desenvolvimento Social; Comércio e Investimento; Turismo⁴.

Os canais para o Fórum IBSA não se restringem ao aparato governamental e incorpora setores da sociedade civil. Em 2005 ocorreu no Rio de Janeiro o Seminário sobre Desenvolvimento

³ Índia, Brasil e África do Sul comprometeram destinar US\$ 1 milhão anuais ao Fundo. Há um novo projeto a ser financiado na Cisjordânia.

⁴ Vários acordos de cooperação foram feitos nestes campos específicos.

Econômico com Equidade Social com o apoio da Unidade de Cooperação Sul-Sul do PNUD, temática de um dos eixos centrais da cooperação trilateral. O Terceiro Encontro de Cúpula de IBSA, em 2008, foi antecedido por fóruns de empresários⁵, acadêmicos, editores e mulheres. Estas vias que agregam variados setores da sociedade também apresentam estudos e propostas para serem adotadas pelas instâncias governamentais.

O processo de aproximação entre os três países causou uma profusão de interesses e contatos bastante perceptíveis na área acadêmica. Foram alavancados vários estudos sobre os países em específico e temas comuns como segurança, comércio e política externa⁶. Em 2006 foi realizado em Brasília o Primeiro Seminário Acadêmico do IBAS onde tiveram destaque questões sobre ciência, tecnologia, políticas públicas e desenvolvimento social, além de democracia e diversidade cultural⁷. Em agosto de 2008 foi realizado o Seminário "IBAS" no âmbito da III Conferência Nacional de Política Externa organizada pela FUNAG/MRE (Fundação Alexandre de Gusmão/Ministério das Relações Exteriores⁸.

Um dos objetivos do Fórum IBSA também é estimular a ampliação das trocas comerciais. Neste âmbito foram realizados acordos comerciais entre Mercosul-Índia e Mercosul-SACU (União Aduaneira da África do Sul) e Índia-SACU, para o estímulo de comércio entre os países partes e suas regiões. Em 2004 foi firmado em Nova Delhi o acordo preferencial entre o Mercosul e Índia. Em 2005, o Mercosul firmou dois acordos comerciais de preferências fixas: um com a Índia e outro com a União Aduaneira da África do Sul (Sacu). Na I Reunião de Cúpula do IBAS, em 2006, os três países manifestaram interesse político e econômico para um possível acordo de livre comércio entre Mercosul, Índia e SACU.

Todas as iniciativas em conjunto podem ser analisadas como o fortalecimento do eixo Sul-Sul. Neste encaminhamento, argumenta-se que a iniciativa IBSA configura uma relação constitutiva de

⁵ O Conselho Empresarial IBAS, criado em 2005, serve como exemplo de iniciativa extra-governamental, com finalidade de promover o comércio e investimentos entre os países participantes. Neste âmbito, um estudo aponta a necessidade de os três países investirem em infra-estrutura de transportes, principalmente na portuária, para garantir o cumprimento da meta de aumentar o comércio intra-bloco para US\$ 15 bilhões em 2010.

⁶ A Fundação Ford fomentou vários projetos de estudos vinculados a universidades brasileiras sobre o IBAS. Como resultados, foram editados os seguintes livros: Villares, Fábio (org). Índia, Brasil e África do Sul: perspectivas e alianças. São Paulo: Editora UNESP: IEEI, 2006. Vaz, Alcides Costa (org). Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006. OLIVEIRA, Amâncio; ONUKI, Janina (Org). Coalizões Sul-Sul e as negociações multilaterais: os países intermediários e a coalizão IBSA. São Paulo: Mídia Alternativa, 2007.

⁷ Academic Seminar of the India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA) (1. :2006: Rio de Janeiro). Papers presented at the First Academic Seminar of the India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA) / Fundação Alexandre de Gusmão. – Brasília: FUNAG, 2008.

⁸ Este seminário reuniu vários acadêmicos e pesquisadores dos três países para apresentação de trabalhos de diversas áreas como política internacional, economia, saúde entre outros temas. Os textos apresentados neste seminário podem ser encontrados em www.funag.gov.br

identidades e interesses entre os países envolvidos - em desenvolvimento - e Brasil e Índia em particular.

A análise específica do processo, mecanismos e ações firmadas dentro do IBSA, demonstra um modelo de cooperação “Sul-Sul” não restrito à cúpula governamental, embora o caráter principal esteja na esfera diplomático/governamental. Apesar da convergência política e demandas uníssonas como a busca de maior participação nas instâncias decisórias como a reforma do Conselho de Segurança da ONU, o Diálogo IBSA volta-se para as grandes questões nacionais comuns aos três países. Neste sentido, o formato de cooperação, que agrega os vários grupos de trabalho, abre a perspectiva de incorporação de assuntos comuns e pertinentes à Índia, ao Brasil e à África do Sul. Um grande exemplo foi o ocorrido no Terceiro Encontro de Cúpula em Nova Délhi. Nesta ocasião, a Índia circulou um *paper* sobre as possibilidades de cooperação na área de agricultura dentro do Diálogo IBAS e sugestões de como assegurar a segurança alimentar, questão de extrema relevância aos três países.

Indubitavelmente, a identidade vinculada às características de Índia, Brasil e África do Sul é o fator condicionante da cooperação trilateral. Há uma perspectiva, dentro da iniciativa IBSA, levada adiante pela cúpula governamental de que os países em desenvolvimento podem fomentar investimentos, cooperação em diversas áreas e comércio Sul-Sul. O interesse na interação dos países do IBSA a partir da identidade como democracias, países multiculturais e com papéis estratégicos em suas regiões, conduz a uma identidade coletiva e à constituição de estruturas normativas interestatais encaminhadas para cooperações mútuas, auxílio aos países pobres e estreitamento de interesses em foros multilaterais.

O elemento das identidades e seus processos constitutivos encontram-se como preceitos da abordagem construtivista para a análise das relações internacionais (Wendt, 1994; Katzenstein, 1996). As identidades dos estados emergem de suas interações com os diferentes ambientes, domésticos e internacionais. Os interesses dos estados, em decorrência das identidades assumidas, são construídos através de um processo de interação social.

CONCLUSÃO

A argumentação central é de que a iniciativa IBSA constitui-se num processo interativo entre Índia, Brasil e África do Sul como países em desenvolvimento com características similares, base da identidade coletiva que está em constituição. A análise do IBSA por este viés interpretativo justifica-se por se desdobrar em duas dimensões. Primeiro, o caráter de processo constitutivo que formam os

interesses, como exercem os grupos de trabalho, de forma mais precisa, e os fóruns de alguns segmentos das sociedades civis. Segundo, na esfera da aliança entre governos, a abordagem construtivista corrobora para o entendimento do objetivo destes países de reforçar a influência nas regras de governança global e contribuir para a constituição da própria agenda internacional com a maior participação dos países em desenvolvimento.

Este último elemento é intensamente ressaltado pelo construtivismo, visto que esta vertente pressupõe que a estrutura do sistema internacional é constituída por intersubjetividade de identidades e interesses no sistema. A noção de que atores estatais e estruturas sistêmicas são “mutuamente constitutivos”, como defendido por Wendt, elucida o papel que a aliança entre Índia, Brasil e África do Sul pode ter no sistema internacional imprimindo as demandas dos países em desenvolvimento, uma vez que a identidade funda a vontade de ação.

Bibliografia

- KATZENSTEIN, Peter J. (ed.) The culture of national security: norms and identity in world politics. New York: Columbia University Press, 1996.
- RUGGIE, John Gerard. What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge. *International Organization* 52, 4, Autumn 1998.
- LIMA, Maria Regina Soares and HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, 82, 1 (2006).
- LIMA, Maria Regina Soares. O Brasil e as relações Sul. CEBRI Dossiê - 2008. www.cebri.org.br.
- Ministério das Relações Exteriores do Brasil. <http://www.mre.gov.br>
- Ministry of External Affairs India. <http://meaindia.nic.in/>
- WALTZ, Kenneth N. Teoria das relações internacionais. Lisboa: Gradiva, 2002.
- WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization* 46, 2, Spring 1992.
- _____. Collective identity formation and the international state. *American Political Science Review*. Vol. 88, nº. 2, June 1994.