

O FÓRUM DE DIÁLOGO ÍNDIA, BRASIL  
E ÁFRICA DO SUL (IBAS):  
ANÁLISE E PERSPECTIVAS

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



*Ministro de Estado*      Embaixador Celso Amorim  
*Secretário-Geral*      Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



*Presidente*      Embaixador Jeronimo Moscardo

INSTITUTO RIO BRANCO (IRBR)



*Presidente*      Embaixador Fernando Guimarães Reis

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo, Sala 1  
70170-900 Brasília, DF  
Telefones: (61) 3411-6033/6034/6847  
Fax: (61) 3411-9125  
Site: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)

JOÃO GENÉSIO DE ALMEIDA FILHO

O Fórum de Diálogo Índia, Brasil  
e África do Sul (IBAS):  
Análise e Perspectivas



Brasília, 2009

Copyright ©, Fundação Alexandre de Gusmão

Fundação Alexandre de Gusmão  
Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo  
70170-900 Brasília – DF  
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847  
Fax: (61) 3411 9125  
Site: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)  
E-mail: [funag@mre.gov.br](mailto:funag@mre.gov.br)

**Capa:**

Carlos Araújo  
Oração em turquesa e marrom  
65x85cm - Óleo sobre tela colado sobre madeira

**Equipe Técnica:**

Eliane Miranda Paiva  
Maria Marta Cezar Lopes  
Cíntia Rejane Sousa Araújo Gonçalves  
Erika Silva Nascimento

**Programação Visual e Diagramação:**

Juliana Orem e Maria Loureiro

---

Impresso no Brasil 2009

Almeida Filho, João Genésio de  
O fórum de diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS):  
análise e perspectivas / João Genésio de Almeida Filho.  
Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.  
164p.

ISBN: 978-85-7631-159-1

Tese apresentada no XLIX CAE (Curso de Altos  
Estudos) do Instituto Rio Branco.

1. Relações Internacionais – Brasil - Índia. 2. Relações  
Internacionais – Brasil – África do Sul. I. Instituto Rio  
Branco. II. Curso de Altos Estudos. III. Autor. IV. Título. V.  
Título: análise e perspectivas.

CDU 327(81:680)  
327(81:540)

---

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme  
Lei nº 10.994, de 14/12/2004.



*Para minhas filhas,  
Isadora e Leticia.*





# Sumário

## **Introdução, 11**

## **Capítulo I**

### **Características, Origem e Desenvolvimento do IBAS**

- I.1 O estabelecimento do IBAS e suas características básicas, 17
- I.2 Antecedentes imediatos, 19
- I.3 Os desdobramentos da iniciativa, 22
  - I.3.1 A Reunião Ministerial da OMC em Cancún, 23
  - I.3.2 O encontro de cúpula em paralelo à 58.<sup>a</sup> AGNU, 24
  - I.3.3 A I Comissão Mista, 26
  - I.3.4 O encontro em paralelo à 59.<sup>a</sup> AGNU e a coordenação de pontos focais, 27
  - I.3.5 A II Comissão Mista, 28

## **Capítulo II**

### **O Pragmatismo Indiano e o IBAS**

- II.1 Os testes nucleares, 31
  - II.1.1 O pós-testes, 34
- II.2 O distanciamento em relação à política de não-alinhamento, 38
- II.3 A democracia indiana e a aproximação com os Estados Unidos, 41
- II.4 O relacionamento com a Rússia, 47
- II.5 A rivalidade com a China, 49
- II.6 A relação conflituosa com o Paquistão, 52
- II.7 A região: os vizinhos menores e o contexto alargado, 54

## **Capítulo III**

### **A Política Externa Assertiva do Brasil e o IBAS**

- III.1 A orientação regionalista, 60
- III.2 A mudança de enfoque em relação às questões multilaterais, 63
- III.3 A atualização da política externa no Governo Lula, 70
  - III.3.1 As estratégias de credibilidade e de autonomia, 71
  - III.3.2 O desenvolvimento da política externa no paradigma autonomista, 74
  - III.3.3 “Soft power” na política externa do Brasil, 82

## **Capítulo IV**

### **O IBAS na Política Externa da Nova África do Sul**

- IV.1 O período da Presidência Mandela, 85
  - IV.1.1 A participação na SADC, 89
- IV.2 O governo de Thabo Mbeki, 90
  - IV.2.1 A promoção do renascimento africano, 91
  - IV.2.2 A estratégia da borboleta: as asas, 95
  - IV.2.3 A estratégia da borboleta: o corpo, 101
  - VI.2.4 A visão global, 105

## **Capítulo V**

### **Limites e Potencialidades**

- V.1 O relacionamento externo do IBAS, 112
  - V.1.1 As relações com o Norte, 112
  - V.1.2 As relações com o Sul, 119
  - V.1.3 A atuação no plano multilateral, 123
- V.2 As atividades intragrupais, 129
  - V.2.1 A cooperação setorial, 129
  - V.2.2 A vertente econômico-comercial, 133
- V.3 Sugestões específicas para a atuação brasileira, 137
  - V.3.1 Aprofundamento da vertente multilateral, 138



- V.3.2 Aprimoramento dos mecanismos da cooperação trilateral, 139
- V.3.3 Relançamento do grupo de trabalho de energia, 139
- V.3.4 Alocação de recursos ao Fundo IBAS, 140
- V.3.5 Evolução na vertente econômico-comercial, 140
- V.3.6 Dedicção de funcionário, 141
- V.3.7 Participação da sociedade civil, 142
- V.3.8 O cuidado com a ampliação do grupo, 142

**Conclusão, 145**

**Bibliografia, 151**



## Introdução

O estabelecimento do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul ocorreu em 6 de junho de 2003. Nessa data, os chanceleres dos três países – Celso Amorim, do Brasil; Yashwant Sinha, da Índia; e Nkosazana Dlamini-Zuma, da África do Sul – anunciaram, em conferência de imprensa, no Palácio Itamaraty, em Brasília, a formação do grupo, que passou a ser referido pela sigla IBAS (IBSA<sup>1</sup>, no inglês).

O IBAS atraiu, de imediato, a atenção dos analistas, tanto no nível nacional dos três países quanto no internacional, que trataram o estabelecimento do Fórum como um evento marcante de política externa. A Embaixadora Vera B. Machado (2004: 46) registrou, em seu *Relatório de Gestão* à frente da Embaixada do Brasil em Nova Délhi, que a “repercussão internacional do IBAS foi excepcional. A curiosidade quanto aos propósitos do foro, sua continuidade, sua capacidade de implementação de compromissos criaram demanda adicional de informações por parte do corpo diplomático, de analistas políticos, de acadêmicos e do público em geral.” Afinal, era anunciada uma aliança entre países de três regiões diferentes do mundo, os quais contam com sistemas democráticos vibrantes, com uma população total de aproximadamente um bilhão e trezentos milhões de pessoas e com um

---

<sup>1</sup> *India, Brazil and South Africa Dialogue Forum.*

produto interno bruto global superior a um trilhão de dólares norte-americanos<sup>2</sup>.

O primeiro documento da iniciativa, divulgado no mesmo dia de seu lançamento e intitulado “Declaração de Brasília”, previa um amplo leque de atividades a serem desenvolvidas conjuntamente pelos três países: a coordenação de visões sobre grandes temas da agenda internacional, a articulação dos acordos de liberalização comercial em negociação entre eles e a cooperação em diversos setores.

Os dados referentes aos três países e sua inequívoca declaração de vontade de agir conjuntamente não deixavam dúvida de que o grupo tinha um potencial a realizar.

Logo em seguida, vieram especulações sobre como a iniciativa se desenvolveria: ficaria mais próxima de atingir plenamente seus objetivos ou não passaria de declarações meramente retóricas? Foi essa ordem de questionamento que, em essência, motivou o presente trabalho.

O IBAS tem considerável responsabilidade de sucesso (na expressão da Embaixadora Vera Machado) – e não só pela atenção internacional que recebeu e vem recebendo. Países em desenvolvimento, a Índia, o Brasil e a África do Sul têm recursos escassos para investir em política externa, e esses recursos são disputados por outros setores em que é demandada a ação governamental (habitação, combate à fome, educação, por exemplo) nos quais a atenção do Poder Público é, se não mais necessária, ao menos concorrente com a que recebe a atividade diplomática. Para garantir que recursos públicos sejam direcionados da melhor maneira, apresenta-se como uma questão de relevância prática e de urgência analisar o IBAS e suas perspectivas e assim “contribuir para melhor instrumentalizar a política externa brasileira” e “tornar a atuação do Itamaraty mais eficiente”<sup>3</sup>.

Tem ainda o IBAS uma responsabilidade de sucesso de índole mais geral, que não pode deixar de receber uma menção. O Fórum não é somente um empreendimento dos três países; em alguma medida, é também representativo das interações Sul-Sul. Muitas, no passado, foram mal-sucedidas por razões que incluem falta de clareza nos propósitos, excesso de participantes, ineficiência administrativa. A expectativa vigente nos círculos de observadores internacionais

---

<sup>2</sup> Os dados mencionados foram extraídos da *Economist Intelligence Unit* ([www.economist.com](http://www.economist.com)) – acessado em 17 de maio de 2005).

<sup>3</sup> Ver Roteiro do Candidato do Curso de Altos Estudos (par.3).

é, pois, de que outros arranjos Sul-Sul conheçam a mesma sina. Queira ou não, o IBAS não se eximirá de corroborar ou contrariar essa percepção.

A fim de que amplie o conhecimento sobre o IBAS e atinja a dimensão prática que está no espírito do Curso de Altos Estudos<sup>4</sup>, este trabalho orienta-se em duas direções. A primeira, a da análise do Fórum nas políticas externas dos países que o compõem. Pretende-se verificar quais foram as motivações que levaram Nova Délhi, Brasília e Pretória a se associarem em um agrupamento de caráter “minilateral” e qual é o tratamento que o Fórum recebe na constelação de temas sobre os quais se debruça a política externa de cada um de seus membros.

A premissa subjacente a essa parte do trabalho é a de que o tempo de existência do IBAS não fornece o recuo temporal necessário para uma análise aprofundada da iniciativa, exigindo, pois, que se busquem elementos analíticos nas políticas externas dos membros do grupo.

A segunda direção em que se orienta este estudo é a da discussão das perspectivas do IBAS. Busca-se aí assinalar os graus de convergência das políticas externas dos países do grupo em relação a cada uma das áreas para as quais se abre a iniciativa, i.e., observa-se como o Fórum é moldado pela interação dos significados que cada membro lhe atribui.

São realizados, em suma, dois movimentos analíticos:

- a) das políticas externas dos países do grupo em direção ao IBAS; e
- b) dos propósitos do grupo em direção às motivações de seus membros.

Ao analisar o IBAS, o estudo pretende proporcionar uma visão de conjunto da iniciativa<sup>5</sup>, realizar um mapeamento em escala maior. Evita, portanto, enveredar pelos meandros desta ou daquela atividade do Fórum ou da política externa dos países do grupo. Interessa aqui, acima de tudo, a apresentação das principais idéias em jogo.

Foi adotada a seguinte estrutura para o trabalho:

**CAPÍTULO I:** dedica-se a uma descrição das características do IBAS, à identificação de seus antecedentes imediatos e ao relato dos momentos iniciais de sua existência, objetivando colher dados sobre a iniciativa em si e

---

<sup>4</sup> O Roteiro do Candidato do Curso de Altos Estudos assinala em seu parágrafo 2 que “[a]ntes de mais nada, conviria estabelecer uma distinção entre um trabalho a ser apresentado no CAE e uma tese a ser apresentada na academia. No caso da tese acadêmica, busca-se, sobretudo, o avanço de alguma área do conhecimento humano (...). Já com relação a um trabalho do CAE, o objetivo é avançar uma política pública (...).”

<sup>5</sup> Até o momento da finalização deste trabalho, o autor não havia encontrado artigo ou exercício de maior fôlego que tratasse do IBAS de maneira integral.

preparar sua análise no contexto da política externa de cada país que a compõe. Para esse capítulo e os seguintes, fixa-se o limite temporal de evolução do grupo até e inclusive a II Comissão Mista Trilateral, ocorrida na semana de 7 a 11 de março de 2005.

CAPÍTULOS II, III e IV: destinam-se a analisar o IBAS separadamente no bojo das políticas externas de seus países membros. A elaboração desses capítulos é norteada por alguns parâmetros destinados a garantir que guardem certo grau de homogeneidade entre si:

a) definição do período atual de política externa de cada país, com a identificação de eventos ou momentos que marcam uma separação em relação ao período anterior, e o estudo da evolução do período atual até o estabelecimento do Fórum e seus primeiros desdobramentos;

b) apresentação da política externa de cada país do Fórum de maneira a permitir uma visão de conjunto dela e, concomitantemente, dar destaque, sem criar distorções no todo, aos pontos em que essas políticas se articulam com o IBAS;

c) atenção aos tópicos em que uma das políticas externas em análise interage com a de um ou a dos dois outros países do Fórum.

CAPÍTULO V: discute os limites e potencialidades do IBAS em cada uma das áreas da iniciativa. Essas áreas são tratadas em dois grupos:

a) os temas que se projetam para fora do grupo; e

b) os temas pertinentes prioritariamente ao relacionamento entre os três países.

Assim, esse capítulo, ao mesmo tempo em que completa a análise do IBAS, indica suas perspectivas.

Ainda no Capítulo V, em uma terceira parte, são apresentadas algumas sugestões para a atuação brasileira. Essas sugestões são tópicas e de dimensão temporal limitada ao futuro mais próximo. Seria redundante apresentar sugestões de caráter amplo, já que a própria lógica do Capítulo V incorpora a idéia de revelar como o IBAS pode ser conduzido em cada um de seus aspectos, da maneira mais eficiente possível.

A CONCLUSÃO retoma os momentos do capítulo sobre limites e potencialidades e as análises sobre as políticas externas dos países do IBAS.

A tese básica defendida é de que o IBAS está à altura da responsabilidade de sucesso que lhe é atribuída. Nas várias direções para as quais se volta, o grupo tem boas perspectivas de alcançar os objetivos a que se propõe. Está apto a fortalecer a posição de seus membros no cenário internacional e a

promover os laços entre a Índia, o Brasil e a África do Sul. Mostra-se ainda que a iniciativa está inclinada a obter resultados positivos mais rápidos em algumas atividades e que outras, por sua natureza, devem ter um tempo de maturação mais longo e exigir um esforço adicional de coordenação.

Antes de iniciar o delineado acima, cabe ainda apresentar comentários sobre opções de estilo, tratamento bibliográfico e escolha metodológica. No que diz respeito ao estilo, o autor opta, nos quatro primeiros capítulos, por buscar fluidez. Para tanto, limita a um mínimo a colocação no corpo do texto de citações de apoio aos fatos e argumentos apresentados, reservando-as para as notas no final. No Capítulo V, onde há maior conteúdo de reflexão pessoal, aí então, apresenta, com maior frequência, citações no corpo do trabalho. Espera-se, dessa forma, atingir um objetivo em especial: deixar evidente que a reflexão pessoal não é meramente subjetiva, mas se coloca em um espaço de discussão sobre o IBAS que se define pela presença de outras “vozes”.

As citações que constam do texto aparecem ora traduzidas ora não, dependendo de uma avaliação do autor sobre se a tradução poderia acarretar alguma perda de sentido. As citações nas notas são feitas no idioma da fonte consultada.

Quanto às fontes utilizadas, são basicamente de duas naturezas: as bibliográficas, listadas ao final do trabalho (livros específicos, textos de revistas especializadas em política externa e relações internacionais, bem como artigos de imprensa); e as fontes primárias, nas quais se incluem os documentos gerados pelo Fórum e os expedientes internos do Itamaraty. Para as referências às fontes bibliográficas, utiliza-se o sistema “autor-data-página”. Por vezes, foi omitido o número da página, principalmente no caso de artigos de revistas especializadas que foram consultadas na base de dados *ProQuest*, a qual apresenta alguns textos sem especificação das páginas que ocupam na publicação de origem.

Por fim, a metodologia empregada foi a que o autor Giovanni de Farias Seabra (2001: 55) define como qualitativa em oposição à quantitativa. A pesquisa desenvolveu-se por meio da apresentação de motivações, relações, valores, atitudes – e não do levantamento de dados estatísticos<sup>6</sup>. Esse método

---

<sup>6</sup> Textualmente, o autor Giovanni de Farias Seabra (2001: 55) afirma o seguinte: “O método qualitativo difere do quantitativo na medida em que não emprega, necessariamente, um instrumental estatístico, como base do processo de análise de um problema. A pesquisa qualitativa aborda ‘um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis’ (Minayo, 1994, p.21-22).”

foi aplicado não só quando se tratou especificamente do IBAS, mas também na construção dos contextos de política externa nos quais se situa o Fórum. Com isso, espera-se ter adensado o significado da iniciativa. O resultado final deve ser uma narrativa abrangente e coesa de onde se possam extrair interpretações e percepções de relevância político-diplomática em relação ao grupo que formam a Índia, o Brasil e a África do Sul.

Espera-se que, no futuro, os dados levantados no presente estudo sirvam para orientar outras reflexões sobre o Fórum. O autor aspira a que seu trabalho guarde força heurística para abranger tópicos que ora não estão contemplados na agenda do IBAS e situações que transcendem o futuro imediato.



# Capítulo I

## Características, Origem e Desenvolvimento do IBAS

### I.1 O estabelecimento do IBAS e suas características básicas

Conforme assinalado na Introdução, o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul – que passou a ser designado pelo acrônimo IBAS<sup>7</sup> – foi estabelecido com a emissão da Declaração de Brasília, ao final do encontro de chanceleres dos três países (respectivamente Yashwant Sinha, Celso Amorim e Nkosazana Dlamini-Zuma), em 6 de junho de 2003<sup>8</sup>, na capital brasileira.

A Declaração de Brasília apresenta, como fatores de aproximação dos três países, suas credenciais democráticas, sua participação no mundo em desenvolvimento e sua capacidade de atuação em escala global. Sobressaem ainda outros aspectos que, apesar de não constarem textualmente da Declaração, reforçam a identidade entre os países do IBAS: a condição de potências médias<sup>9</sup>, a liderança regional, a caracterização como mercados

---

<sup>7</sup> É freqüente encontrar, na imprensa e em artigos acadêmicos, referências ao IBAS como G-3.

<sup>8</sup> A Declaração de Brasília e outros documentos básicos relativos ao Fórum estão disponíveis no *site* do Itamaraty.

<sup>9</sup> O termo “potência média” (em inglês “*middle power*”) presta-se a alguma polêmica sobre seu exato sentido. Para fins deste trabalho, aceita-se a definição extraída do verbete “*Middle powers*”, do *Penguin Dictionary of International Relations* (Evans & Newnham, 1998: 323) segundo a qual são potências médias aquelas que ocupam, no espectro de países, um lugar intermediário, levados em conta para essa hierarquização, ainda que se prestem a avaliações subjetivas, os seguintes critérios: “material or economic power, military power, motivational power, achievement and potential”.

emergentes, a aspiração a uma vaga de membro permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, o padrão de atuação similar em organismos multilaterais, os parques industriais desenvolvidos, bem como o perfil dual de suas sociedades – com acentuados problemas de distribuição de renda e parcelas consideráveis de suas populações economicamente excluídas. Numerosos como são, esses elementos de aproximação compensam o principal fator de afastamento: a distância geográfica.

A Declaração de Brasília define, de maneira ampla, os objetivos do grupo: “examinar temas da agenda internacional e de interesse mútuo”. Na seqüência, o documento trata de uma extensa lista de temas específicos: paz e segurança internacionais; reforma da ONU e de seu Conselho de Segurança; novas ameaças à segurança (como terrorismo, crime transnacional, tráfico de armas, ameaças à saúde, em particular a epidemia de HIV/AIDS, desastres naturais e trânsito de substâncias tóxicas); defesa; a Convenção para o Controle do Tabaco; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; diversidade biológica; globalização; protecionismo comercial; flutuação dos preços das matérias-primas; volatilidade dos fluxos financeiros globais; promoção da inclusão e equidade sociais; eliminação da discriminação racial e promoção da igualdade de gênero; desenvolvimento de cooperação trilateral em áreas em que pelo menos um dos parceiros tenha excelência e naquelas que aumentem a conectividade entre eles (transporte aéreo e marítimo); colaboração em matéria de tecnologias de comunicação e informação; e articulação de suas respectivas iniciativas de liberalização comercial (Mercosul-Índia, Mercosul-SACU<sup>10</sup> e SACU-Índia).

Apesar de longa, a lista de áreas de atuação do Fórum não deve ser tomada como exaustiva. Os países do grupo incluíram nela os temas que, no momento de sua criação, pareciam mais aptos a serem tratados pelos três conjuntamente. Nada impede que, se considerarem adequado, os três orientem seus esforços em uma direção não estipulada na Declaração de Brasília. O IBAS deve ser assim considerado um agrupamento com finalidade aberta. Também aberto é seu limite temporal, na falta de qualquer especificação de um prazo de existência da parceria.

Verifica-se que o grupo não deve sua existência a um ou alguns objetivos específicos a serem alcançados em um período de tempo determinado – o que torna praticamente impossível atribuir a gênese do IBAS a fatores

---

<sup>10</sup> *Southern Africa Customs Union* – União Aduaneira da África Austral.

teleológicos. São antes as semelhanças entre os três – poder-se-ia dizer questões de natureza ontológica –, apontadas acima, que melhor explicam a aproximação entre eles.

A natureza ampla dos objetivos do Fórum e o reconhecimento do grau de afinidade entre os países em diversas áreas sugerem que a iniciativa foi concebida para transcender o nível das chancelarias e abarcar temas de quase todo o espectro das políticas públicas. Desde o início, portanto, ficava claro que o IBAS demandaria um trabalho de articulação entre diversas instâncias burocráticas e, no que coubesse, com o setor privado e a sociedade civil. Daí, a Declaração de Brasília estipular que as chancelarias de cada um dos três países devem atuar como pontos focais das atividades do Fórum, isto é, além de se dedicar aos temas de sua alçada, devem também executar uma atividade de coordenação das partes, públicas e privadas, que venham a participar do grupo.

Observando-se, de maneira detida, os objetivos amplos do grupo e seu temário específico, conclui-se que o IBAS apresenta vocação para estabelecer dois tipos de relacionamento:

a) o intragrupal propriamente dito, para tratar dos temas de interesse específico das relações trilaterais, como a implementação de projetos de cooperação entre seus membros. Nesse caso, o IBAS mimetiza o que ocorre em um relacionamento bilateral clássico; e

b) o externo ao grupo, seja para interagir em bases bilaterais com um país ou outro grupo de países (por exemplo, o G-8), seja para atuar em um determinado organismo multilateral.

Este capítulo analisa, mais adiante, o desenvolvimento das atividades do grupo. Antes, porém, será feito um recuo no tempo para identificar os antecedentes imediatos da criação do IBAS.

## **I.2 Antecedentes imediatos**

A formação do IBAS remonta provavelmente a uma proposta do ANC<sup>11</sup>, concebida antes mesmo do partido chegar ao poder, a qual recomendava que a África do Sul trabalhasse em prol de um grupo que, no Sul, espelhasse o G-8 e dele se tornasse interlocutor (Fiúza Neto, 2000: nota 115). Embora formulada de maneira precisa e referendada pelo ANC, a execução dessa

---

<sup>11</sup> *African National Congress* – Congresso Nacional Africano.

idéia não teve início no primeiro governo democrático da África do Sul, o do Presidente Nelson Mandela. Pretória não se sentia possivelmente confortável em se projetar em uma posição tão aparente de liderança no mundo em desenvolvimento, quando a comunidade internacional, apesar de esperançosa, ainda receava que a transição para a democracia no país não fosse bem-sucedida.

Dissipada boa parte desses receios pelo transcurso politicamente calmo do governo Mandela e pela forma segura com o que se deu a transição do poder para as mãos do Presidente Thabo Mbeki, dentro das regras do jogo democrático, Pretória teria avaliado que estavam dadas as condições para que fosse levada adiante a diretriz ditada pelo ANC. O Presidente Mbeki, já há algum tempo, expunha sua tese de que o G-8 perdera a validade como formulador de soluções para vários problemas do mundo globalizado e que precisava renovar-se, incorporando, em suas análises, a visão de países em desenvolvimento. Convidou, assim, em início de 2001, alguns países que considerava representativos do para constituir um grupo que atuaria como interlocutor do G-8.

Antes, no entanto, que esse grupo se reunisse pela primeira vez, ocorreram os atentados de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos e, em razão da turbulência internacional que veio na esteira dos atentados, a iniciativa teve de ser postergada.

O adiamento da reunião pode ter dado oportunidade para que a diplomacia sul-africana realizasse sondagens mais detidas sobre sua proposta. É de se especular que Pretória tenha encontrado duas ordens de resistência a sua idéia que acabaram por dissuadi-la de novamente convocar o encontro para a formação de um “G-8 do Sul”. A primeira diria respeito à composição do grupo. Pode ter sido levantado que a participação da China e da Arábia Saudita, aparentemente convidados pela África do Sul, não seria apropriada para um grupo de interlocução com o G-8, cujo documento de fundação, a carta de *Rambouillet* (1975), é explícita em assinalar o compromisso dos membros do agrupamento com a democracia e as liberdades individuais. A China e a Arábia Saudita, por não compartilharem desses valores, ainda que aumentassem o peso político da agremiação, poderiam tirar parte de sua legitimidade para ficar frente a frente com nações democráticas, comprometidas com as liberdades individuais e campeãs da causa dos direitos humanos.

Ainda quanto à composição do novo grupo, países não-convidados poderiam ter manifestado seu descontentamento com a África do Sul e se

apresentado como candidatos naturais a compor qualquer grupo que se pretenda como expressivo dos anseios dos países em desenvolvimento. Poderiam mesmo, no caso de países africanos, ter colocado Pretória em uma situação desconfortável, argumentando que teriam sido preteridos porque o governo sul-africano não desejava a companhia de concorrentes continentais em um grupo que, se alcançasse o objetivo de se tornar interlocutor do G-8, teria seguramente prestígio internacional.

Não é de se excluir, tampouco, que tenham interferido as tradicionais rivalidades entre a Índia e a China. Talvez nenhum desses dois países estivesse confortável com a participação do outro na iniciativa. A Índia em particular, com laços fortes com a África do Sul, pelo apoio dado por Nova Délhi à luta do ANC contra o *apartheid*, contaria com acesso mais fácil para expressar a Pretória sua contrariedade à inclusão da China no grupo.

A segunda ordem de resistência à proposta sul-africana encontrar-se-ia na ênfase dada à interlocução com o G-8. Essa formulação, afinal, deixava ao grupo do Norte a última palavra sobre a iniciativa: se as maiores economias do mundo recusassem a interlocução, tirariam a razão de ser da iniciativa proposta pela África do Sul. Melhor seria, portanto, formar um grupo de países do Sul, cuja existência dependesse exclusivamente da vontade dos seus. O diálogo com o G-8 viria, se fosse o caso, em um momento posterior.

Olhando da perspectiva do IBAS constituído somente com Brasil, Índia e África do Sul e com uma agenda de amplo escopo, parece plausível supor que as duas ordens de dificuldades apresentadas acima emergiram e tiveram de ser contornadas. Assim, quando a África do Sul retomou o trabalho de articulação do grupo, a proposta não incluía a China nem a Arábia Saudita e tampouco pré-fixava o diálogo com o G-8 como seu objetivo.

A retomada do trabalho de articulação política visando à formação de um agrupamento de países do Sul só aconteceu em 2003, na posse do Presidente Lula, como recordou o Ministro Celso Amorim, na entrevista de imprensa concedida quando da divulgação da Declaração de Brasília<sup>12</sup>:

*“Hoje, creio, que vivemos um momento muito especial porque, pela primeira vez, há uma reunião propositadamente convocada dos três Ministros do Exterior do Brasil, Índia e África do Sul. Essa idéia que*

---

<sup>12</sup> A entrevista encontra-se disponível no seguinte endereço na internet: [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/grupos/ibas/entrevista.asp](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/ibas/entrevista.asp) (acessado em 14.05.2005).

*de alguma maneira reflete um pensamento que estava presente e que sobretudo o Presidente Mbeki vinha impulsionando de uma maneira mais ampla. Quando a Ministra Zuma esteve aqui, acompanhando o Presidente Mbeki por ocasião da posse do Presidente Lula, nós desenvolvemos essa idéia e, logo em seguida, a Ministra Zuma conversou com o Ministro indiano.”*

A decisão dos três países em formar o grupo, conforme se depreende da Declaração de Brasília, teria sido finalmente tomada às margens da reunião alargada do G-8 em Evian (França), da qual participaram os Chefes de Estado/Governo de Índia, Brasil e África do Sul. Dias depois, em 6 de junho, como se viu, os chanceleres dos três países encontraram-se em Brasília e lançaram do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul.

### **I.3 Os desdobramentos da iniciativa**

Uma vez estabelecido o IBAS, as chancelarias dos três países iniciaram os respectivos trabalhos de adequação interna e sensibilização de suas respectivas administrações públicas, a fim de que o Fórum ingressasse na pauta de prioridades de outros ministérios. O principal trabalho de adequação interna consistiu na definição das autoridades nas chancelarias que se encarregariam de atuar como “pontos focais” do Fórum. Decidiu-se pela indicação de funcionários de alto nível hierárquico – com capacidade decisória, portanto –, mas que, ao mesmo tempo, tivessem suficiente envolvimento na máquina administrativa para facilmente comandar as atividades rotineiras de operacionalização do IBAS. Os pontos focais foram assim nomeados nos terceiros escalões das chancelarias. Quanto à sensibilização de outros órgãos, as chancelarias concentraram seu trabalho inicial no estímulo à marcação de encontros trilaterais em nível ministerial, quer em um dos três países do grupo, quer em paralelo a eventos internacionais. Esperava-se, dessa maneira, que quaisquer atividades setoriais recebessem, desde seu princípio, alta chancela política para sua execução.

Em seguida a seu período inicial de estabelecimento, o IBAS ganhou novos e decisivos impulsos em dois momentos, ambos no mês de setembro de 2003: na V Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio,

em Cancún (México), quando foi formado o G-20; e no encontro de Cúpula dos Países do IBAS em paralelo à 58.<sup>a</sup> Assembléia Geral das Nações Unidas.

### **I.3.1 A Reunião Ministerial da OMC em Cancún**

O encontro ministerial da Organização Mundial do Comércio no México, em Cancún, não foi um evento em que o IBAS aparecesse como uma entidade própria para atuar naquela organização, mas os acontecimentos que se desenrolaram durante a reunião contribuíram para uma melhor compreensão da capacidade de atuação do grupo.

A reunião de Cancún foi antecipada por uma atmosfera em que era perceptível a falta de disposição negociadora por parte da União Européia e dos Estados Unidos nas áreas de interesse prioritário para os países em desenvolvimento. Esse cenário contrastava com o espírito, materializado na Declaração de Doha (2001), que deveria informar a rodada de negociações comerciais da qual o encontro no México constituía uma etapa. Esperava-se que os temas de interesse prioritário dos países em desenvolvimento, sobretudo a liberalização do comércio de produtos agrícolas, fossem considerados centrais e tratados de uma perspectiva sensível a suas aspirações de desenvolvimento. Essa expectativa foi frustrada já na fase preparatória à Conferência de Cancún, principalmente com um acordo preliminar entre EUA e UE, o qual mostrava, em síntese, que Washington e Bruxelas pretendiam, no México, adotar uma posição conservadora – ao invés de reformadora, na linha de Doha (Amorim, 2003/2004: 29-30). Quanto às questões agrícolas, por exemplo, os Estados Unidos reduziram o alcance das concessões que estavam dispostos a fazer, a fim de alinhar sua lista com uma muito menos ambiciosa, da União Européia, atitude que causou compreensível descontentamento entre os países do Sul. Enfim, parecia que se reproduziria, nessa reunião da OMC, o cenário dos tempos do GATT<sup>13</sup>, em que as negociações comerciais “globais” se faziam preceder de negociações entre a União Européia e os Estados Unidos, cujo resultado era, no final, somente referendado pelos demais países.

Se essa situação não se reproduziu em Cancún, foi devido a uma bem orquestrada atuação dos países em desenvolvimento na defesa do mandato negociador de Doha, o que os levou a não “referendar” o que fora previamente

---

<sup>13</sup> *General Agreement on Trade and Tariffs* - Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio.

acertado entre Washington e Bruxelas. O centro da articulação e resistência dos países em desenvolvimento foi o chamado G-20, formado no próprio contexto negociador de Cancún, a partir de um agrupamento original que reunia o Brasil, a Argentina e a Índia. Na criação do G-20, ficou evidente ser “possível aos países em desenvolvimento unirem-se de maneira construtiva em torno de plataformas comuns que no fundo coincidem com os próprios objetivos da Organização Mundial do Comércio” – essa foi a lição de Cancún, nas palavras do Chanceler Celso Amorim (2003/2004: 35-36). O sucesso alcançado pelo grupo em um cenário negociador tradicionalmente dominado por Bruxelas e Washington serviu, ao atestar a capacidade articuladora de países do Sul, para injetar maior ímpeto e confiança para que o Brasil, a Índia e a África do Sul (todos, aliás, participantes do G-20) levassem adiante o IBAS<sup>14</sup>.

Há opiniões, que chegam mesmo a inverter o raciocínio acima: ao invés de ver na criação do G-20 um evento que fortaleceu o IBAS, identificam no grupo a célula da qual germinou o G-20. Nesse sentido, por exemplo, se encontra o registro dos pesquisadores Carolyn Deere e Ngaire Woods (2004: 07), do *Global Economic Governance Programme*, da Universidade de Oxford: “discussão com diplomatas e funcionários governamentais envolvidos na formação do G-20+ confirma que a formação do IBAS logo antes de Cancún ajudou a fornecer a liderança política, a estrutura e a confiança necessárias para que os países concordassem em se unir no contexto do G-20”.

### **I.3.2 O encontro de cúpula em paralelo à 58ª AGNU**

Logo na seqüência da reunião da OMC no México, no dia 24 de setembro de 2003, na cidade de Nova York, em paralelo à 58.ª Assembléia Geral das Nações Unidas (AGNU), os presidentes do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da África do Sul, Thabo Mbeki, e o então primeiro-ministro da Índia, Atal Bihari Vajpayee, realizaram encontro de cúpula dos países do IBAS, de acordo com recomendação constante da Declaração de Brasília (par. 18). Na mesma oportunidade, previamente ao encontro dos Chefes de Estado/Governo, reuniram-se também os chanceleres dos três países e emitiram um comunicado de imprensa, divulgado em 25 de setembro (O Comunicado de

---

<sup>14</sup> A argumentação deste trecho do trabalho foi, em grande medida, baseada no relato sobre Cancún do Chanceler Celso Amorim (2003/2004). Outro artigo que inspirou a construção desta parte do trabalho foi *Don't Cry for Cancún*, de Jagdish Bhagwati (2004).



Nova York). Esse documento reafirmou vários dos pontos já contemplados na Declaração de Brasília. Fez menção à reunião de Cancún, ao assinalar a importância de dar continuidade à coordenação no âmbito do G-20 e a comunhão de posições dos mandatários dos três países no que dizia respeito à promoção, na OMC, de uma agenda voltada para o desenvolvimento. Ademais, registrou a determinação da Índia, do Brasil e da África do Sul de implementar as metas de desenvolvimento acordadas em Conferências das Nações Unidas e na Cúpula do Milênio, com destaque para o objetivo de redução à metade, até 2015, do número de pessoas em situação de pobreza e fome.

Em linha com essa determinação, os países do IBAS anunciaram, na ocasião em tela, sua intenção de cooperar com vistas à implementação de projetos para a redução da pobreza e o combate à fome, bem como para facilitar o acesso à educação, saúde e saneamento básico. Foi determinado que a cooperação se faria, com auxílio de um fundo, por meio da identificação de projetos-pilotos e boas práticas e de sua disseminação nos planos regional e internacional, de acordo com regulamentos e procedimentos existentes no âmbito do PNUD<sup>15</sup> e outras agências das Nações Unidas. Além disso, o comunicado de Nova York estabeleceu um período (segunda quinzena de março de 2004) para a realização da I Comissão Mista Trilateral.

O encontro de Nova York serviu para que o IBAS recebesse a aprovação conjunta no mais alto nível político. Atestou que cada um dos países havia incluído o Fórum no topo de sua lista de prioridades de política externa e estava preparado para reconhecer esse fato perante as outras contrapartes e a comunidade internacional. Com isso, renovava-se o ânimo para que os três países continuassem suas consultas políticas e para que buscassem dar passos firmes no sentido da implementação de atividades em diferentes setores de cooperação, muitos dos quais já mencionados na Declaração de Brasília.

Como consequência direta das deliberações em paralelo à 58.<sup>a</sup> AGNU, deu-se a formação do Fundo de Combate à Fome e à Pobreza. O Fundo foi formalmente constituído no âmbito do PNUD com o nome de “*IBSA Facility Fund to Alleviate Poverty and Hunger*”. Adotou um formato aberto, permitindo que não-membros do Fórum lhe aportem recursos. No momento de redação deste trabalho, três projetos, em diferentes estágios de elaboração, estavam previstos para se beneficiar da iniciativa do IBAS. O primeiro, destinado

---

<sup>15</sup> Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

ao desenvolvimento da pecuária e da agricultura na Guiné-Bissau, com recursos aproximados de quinhentos mil dólares. Ao final de 2004, esse projeto estava aguardando a assinatura do governo da Guiné-Bissau para ter início. O segundo projeto foi concebido para promover a coleta de lixo e a criação de emprego na localidade de *Carrefour Feuille*, no Haiti. O terceiro, ainda em fase de concepção, deve ser implementado no Laos. A realização de um quarto projeto, em benefício da Autoridade Palestina, foi decidida durante a II Comissão Mista.

O estabelecimento desse Fundo foi, a um só tempo, um gesto de cooperação e de demonstração de solidariedade internacional, em que países que não fazem parte do círculo tradicional de doadores voltaram seus recursos para atender a necessidades de países de menor desenvolvimento relativo – um de cada região em que se localizam os países do IBAS.

### **I.3.3 A I Comissão Mista**

A I Comissão Mista Trilateral realizou-se em Nova Délhi, em 4 e 5 de março de 2004, e foi co-presidida pelos chanceleres dos três países. Fazendo as vezes de secretariado do IBAS, o ponto focal brasileiro preparou cuidadosamente a reunião na Índia, com a organização, em Brasília, no dias 12 e 13 de fevereiro de 2004, de encontro preliminar dos três países. Originou-se daí o documento *Guidelines for Action* o qual orientou, em boa medida, as discussões dos grupos setoriais de trabalho na Comissão Mista.

A Comissão Mista na Índia, por sua vez, gerou dois documentos: a Agenda de Cooperação e o Plano de Ação de Nova Délhi. Este, que aproveitou o trabalho preliminar empreendido em Brasília, constitui um guia para o desenvolvimento de projetos trilaterais nas seguintes dez áreas: transporte (aviação civil e navegação); turismo; comércio e investimentos; infra-estrutura; ciência e tecnologia; sociedade da informação; saúde; energia; defesa; e educação. No total, o documento previu cerca de cinquenta atividades. Esperava-se, com esse exercício, constituir uma base ampla, a ser depurada no nível técnico e, oportunamente, reexaminada no nível político.

No momento da I Comissão Mista, introduziu-se ainda uma dimensão empresarial ao IBAS. Os chanceleres dos três países visitaram, em Nova Délhi, as duas principais agremiações empresariais da Índia – a Confederação da Indústria Indiana (CII<sup>16</sup>, na sigla em inglês) e a Federação Indiana de

---

<sup>16</sup> *Confederation of Indian Industry.*

Câmaras do Comércio e Indústria (FICCI<sup>17</sup>, na sigla em inglês), e, durante as visitas, o Chanceler Celso Amorim lançou a idéia de constituição de um órgão empresarial trilateral.

Por ocasião da I Comissão Mista, os chanceleres da Índia, do Brasil e da África do Sul também deram continuidade ao processo de consultas políticas, de onde se originou a chamada “Agenda de Cooperação”. O texto registra a concordância dos três países sobre questões relacionadas ao multilateralismo e à reforma das Nações Unidas; à paz e segurança internacionais, inclusive o conflito israelo-palestino; ao terrorismo; à globalização; ao desenvolvimento sustentável; e ao desenvolvimento social.

#### **I.3.4 O encontro em paralelo à 59.<sup>a</sup> AGNU e a coordenação de pontos focais**

Após a I Comissão Mista, o IBAS seguiu suas atividades em 23 de setembro de 2004, quando os chanceleres do grupo se encontraram em paralelo à 59.<sup>a</sup> Assembléia Geral das Nações Unidas. Nessa ocasião, discutiram temas da agenda internacional e tomaram a decisão de intensificar a coordenação política entre seus países por meio de encontros rotineiros entre seus Representantes Permanentes junto às Nações Unidas em Nova York e pela marcação de duas reuniões anuais de planejamento político. Os chanceleres do IBAS, outrossim, avaliaram andamento da cooperação setorial e discutiram o papel das chancelarias na coordenação de atividades.

Em 29 e 30 de novembro de 2004, em reunião realizada em Nova Délhi, os pontos focais deram continuidade aos trabalhos do IBAS. Revisaram, uma vez mais, o andamento do Plano de Ação de Nova Délhi e afinaram o curso a ser seguido com vistas à II Comissão Mista Trilateral. Retomaram também as conversações sobre a participação do setor privado na iniciativa e recomendaram reunir as agências de fomento às micro, pequenas e médias empresas dos três países, quando houvesse encontro empresarial. E assinalaram a necessidade de aproximar do IBAS a sociedade civil e o mundo acadêmico. Um primeiro passo nesse sentido seria a realização, no ano de 2005, de seminário sobre desenvolvimento econômico e equidade social.

O encontro preparatório à I Comissão Mista, em Brasília, e este, em Nova Délhi, foram fixando a prática de que os pontos focais se encontrem

---

<sup>17</sup> *Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry.*

antes das Comissões Mistas. Têm então oportunidade de avaliar o andamento das atividades e preparar a Comissão Mista seguinte. É de se antecipar, pois, que, antes de III Comissão Mista, que ocorrerá no Brasil, os pontos focais se reúnam, possivelmente, em Pretória.

### **I.3.5 A II Comissão Mista**

A II Comissão Mista foi realizada de 7 a 11 de março de 2005, na Cidade do Cabo, África do Sul. Como em sua primeira edição, a II Comissão Mista foi presidida pelos chanceleres dos três países. O encontro teve basicamente três segmentos. O primeiro, de consultas políticas entre os três chanceleres sobre temas da agenda internacional e regional (encontro de cúpula para a revisão das Metas do Milênio; reforma institucional das Nações Unidas; cooperação Sul-Sul e II Cúpula do Sul; Nova Parceria para o Desenvolvimento da África; Nova Parceria Estratégica Ásia-África; integração sul-americana e latino-americana; reforma da arquitetura financeira internacional; Organização Mundial do Comércio; desenvolvimento sustentável; mudança do clima; armas de destruição em massa, terrorismo; situação no Oriente Médio; e tratamento de situações de calamidade).

O segundo segmento destinou-se às várias áreas identificadas para a realização de projetos concretos de cooperação: comércio; ciência e tecnologia; sociedade da informação; educação; defesa; turismo; transporte (marítimo e aéreo); cultura; e agricultura. Incluiu também o seminário sobre desenvolvimento econômico e equidade social. Nesse mesmo segmento, fez-se ainda revisão das atividades do Fundo IBAS. O terceiro segmento foi reservado ao estímulo à interação de empresários dos países do grupo. Entidades representativas dos setores empresariais dos três países<sup>18</sup> assinaram o documento “*Agreement to Establish an India, Brazil, South Africa [IBSA] Business Council*” que estabelece um Conselho Empresarial do IBAS.

Os desenvolvimentos da II Comissão Mista encontram-se registrados em um único documento de divulgação pública, o *Cape Town Ministerial Communiqué, India-Brazil-South Africa (IBSA) Dialogue Forum*.

---

<sup>18</sup> São as seguintes as entidades empresariais que assinaram o documento de formação do Conselho de Negócios do IBAS: *Confederation of Indian Industry* (CII), *Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry* (FICCI); *Associated Chambers of Commerce and Industry of India* (ASSOCHAM), *Confederação Nacional das Indústrias* (CNI – Brasil) e *Business Unity South Africa* (BUSUA).

Foi também preparado, durante a reunião no Cabo, um segundo documento, além do comunicado geral, em que consta o relatório de atividades dos vários grupos de trabalho setoriais. Nesse documento, está prevista a consecução de aproximadamente cinquenta iniciativas concretas, excluindo a área de saúde, cujo grupo de trabalho não se reuniu no Cabo.

Um último aspecto a ser levantado diz respeito à composição do IBAS. No horizonte do grupo, desde sua criação, sempre se indagou sobre sua ampliação. Até o momento, no entanto, os países do grupo têm deixado claro que não pretendem ampliar o número de parceiros antes de consolidar a iniciativa. Esclarecem, ao mesmo tempo, que o IBAS mantém disposição de dialogar em bases *ad hoc* com outros países ou agrupamentos e se coordenar com eles em iniciativas específicas.

Em síntese, o IBAS apresenta-se como um grupo de três países do Sul que contam com vários elementos de aproximação (relembre-se, por exemplo, o respeito à democracia, a liderança regional e a convergência de suas visões de mundo), que lhes permite aspirar à realização de um trabalho conjunto em um universo amplo de temas, por meio de consultas e coordenação política, da cooperação em diversos setores e da ampliação de laços econômico-comerciais. O grupo mostra-se apto tanto para desenvolver o relacionamento entre seus membros, quanto para interagir, como uma entidade, *vis-à-vis* a interlocutores externos. Viu-se também que a iniciativa obteve, em cada um dos países membros, respaldo político do mais alto nível e, apesar de seu pouco tempo de existência, já ocupa um espaço de relevância na cena internacional, havendo casos de analistas que nele reconhecem o elemento catalisador de outro importante arranjo de países do Sul – o G-20 sobre temas comerciais.

A existência do IBAS tem provocado vários questionamentos sobre seu futuro. Para se vislumbrar uma resposta a essa questão, deve-se buscar, sob a superfície dos vários documentos que expressam os pontos comuns dos países do grupo, as motivações de cada um para participar da iniciativa. Para tanto, nos próximos três capítulos, procurar-se-á apresentar as linhas gerais atuais da política externa dos membros do Fórum e indicar os principais pontos de articulação entre essas políticas externas e a iniciativa trilateral. E, em seguida, com base nessas apreciações, o Capítulo V explorará os limites e potencialidades do IBAS.



## Capítulo II

### O Pragmatismo Indiano e o IBAS

Os testes nucleares realizados pela Índia, em maio de 1998, marcaram uma transformação na política externa do país: não só representaram um ponto de inflexão em matéria nuclear, como também expuseram uma mudança estrutural de todo o paradigma da atuação internacional indiana, que, até então, vinha acontecendo de forma pouco evidente. Os testes constituem, portanto, um marco de referência de uma fase da política externa da Índia, no âmbito da qual, entre outros acontecimentos relevantes, situa-se a formação do IBAS. O propósito deste capítulo é analisar esse período da política externa indiana, explicitando as motivações que conduziram Nova Délhi a se associar ao IBAS e evidenciando o lugar que o Fórum ocupa na estrutura dessa política<sup>19</sup>.

#### II.1 Os testes nucleares

A política externa indiana no período da Guerra Fria abrigou intenso debate sobre a questão nuclear. O país adotou, por cerca de meio século, uma nítida postura em prol da total abolição de armas nucleares e do tratamento da matéria em um arcabouço multilateral. A política nuclear indiana refletia a

---

<sup>19</sup>Neste Capítulo, o autor sente-se especialmente devedor a Raja Mohan, cujo livro *Crossing the Rubicon* forneceu a estrutura básica, o argumento central e a cronologia de fatos para explicar a transformação da política externa indiana no período tratado.

preocupação moral e normativa que perpassava quase todos os outros temas de sua agenda externa e que fazia da Índia um exemplo de conduta idealista no cenário mundial.

Nova Délhi teve essa postura constantemente colocada à prova por imperativos de segurança. A acirrada competição continental com a China e o Paquistão fez a Índia considerar várias vezes a opção de se tornar um país possuidor de armas atômicas e, assim, contrariar seu discurso francamente favorável ao desarmamento total. O ano de 1964 foi crucial para a Índia, com a rival China tornando-se a quinta potência nuclear, somente dois anos depois de tê-la derrotado em uma disputa fronteiriça. A reação indiana aos testes chineses veio somente dez anos mais tarde, em 1974, quando, sob a liderança de Indira Ghandi, o país explodiu artefatos nucleares no deserto de Pokhran. Compelida pelo forte enraizamento de posturas morais em sua política externa, Nova Délhi não se permitiu, contudo, vincular seus testes à produção de armamentos. Ao declarar não ter intenção de formar um arsenal, os indianos caracterizaram os ensaios como pacíficos. Mais tarde, já na segunda metade dos anos 80, o Paquistão novamente colocaria à prova a determinação indiana, ao deixar transparecer que alcançara capacidade de produzir artefatos militares atômicos – o que, em grande parte, devia-se à colaboração chinesa<sup>20</sup>. Ainda uma vez a Índia resistiu a trilhar o caminho da aquisição de armas nucleares.

No início dos anos 90, sem ter aderido ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), Nova Délhi mantinha aberta, no plano jurídico internacional, a possibilidade de adquirir armas atômicas. Os Estados Unidos, que, então, despontavam como única potência no cenário internacional, estavam determinados a ditar as regras de conduta em matéria de armas de destruição em massa e pressionavam a Índia, para que definitivamente abandonasse a

---

<sup>20</sup> Sobre a capacitação nuclear do Paquistão, explica Raja Mohan (2003, 10-11) o seguinte: “From late 1970’s, India faced renewed pressures to reconsider its ambiguous nuclear position. This time they came from the western border, where Pakistan had embarked on a clandestine nuclear programme. China had begun to assist Pakistan in its nuclear quest. The United States, which had renewed its strategic alliance with Pakistan in the early 1980s to drive the Russians out of Afghanistan, was willing to challenge it. (...) As the scale of Pakistani nuclear weapons programme began to be understood in New Delhi in mid-1980s, Rajiv Ghandi tried to persuade the United States to stop the Pakistanis, but the gambit did not work. (...). When the Pakistani leaders began to flaunt their nuclear weapons capability in early 1987, India was left few choices. Ghandi ordered nuclear weaponization in 1988, and the project was completed in 1990 under his successor, V.P. Singh. Nonetheless, the ambiguity in India’s nuclear posture remained. India could not get itself to claim it was a nuclear weapons power.”



opção nuclear, aderindo ao TNP. Nessa época, Washington propôs que a Índia participasse de um processo negociador envolvendo a Rússia, a China e o Paquistão, além dos Estados Unidos, para discutir a não-proliferação no continente asiático. O aumento da pressão norte-americana deixava claro à diplomacia indiana que não poderia por muito mais tempo sustentar uma indefinição em matéria nuclear: ou aderiria aos instrumentos internacionais de não-proliferação, em particular o TNP, ou exercia a opção de realizar testes e constituir arsenal atômico. Em uma manobra protelatória, o lado indiano respondeu aos norte-americanos que, antes de se reunir com outros países, pretendia discutir o tema bilateralmente com os Estados Unidos. Ao mesmo tempo, o governo indiano instruiu seus cientistas a se prepararem para testar artefatos nucleares o mais rápido possível. Em 1995, a Índia estava pronta para os testes, mas os preparativos finais foram detectados pelos Estados Unidos e o país foi dissuadido por Washington de consumir seu projeto.

A desistência em 1995 não mudou as condições que impeliam a Índia à aquisição de armas atômicas – algumas dessas condições, aliás, tornaram-se mais imperativas. Continuou intensa a pressão internacional, capitaneada pelos Estados Unidos, pela renúncia definitiva da Índia às armas nucleares. Nova Délhi, ademais, sentia-se fragilizada pela falta da aliada União Soviética, depois da derrocada do regime comunista. A China, à medida que transcorria a década de 90, firmava-se como a segunda potência mundial, em contraste com a Índia, que parecia cada vez mais limitada a seu contexto regional. Essa situação era percebida em Nova Délhi como uma derrota, na medida em que, no período da Guerra Fria, a Índia via-se como um país de estatura internacional similar à chinesa.

O Brasil e a África do Sul, que antes haviam assumido posição similar à indiana de rejeição ao TNP, com o final da Guerra Fria aderiram ao tratado: a África do Sul, em 1991; o Brasil assinou o TNP em meados de 1997 e terminou seu processo de adesão em setembro de 1998.

No plano multilateral, o andamento dos trabalhos de revisão do TNP conduziu a sua indefinida extensão, o que, do ponto de vista indiano, prolongaria a legitimidade da posse de armas nucleares por cinco países e tornava mais improváveis os avanços no campo do desarmamento. Nas discussões do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT<sup>21</sup>, na sigla em inglês), Pequim insistia em condicionar a entrada em vigor do

---

<sup>21</sup> *Comprehensive Test Ban Treaty*.

instrumento à participação indiana. No plano interno, a coalizão de centro-direita, então no governo, encabeçada pelo Partido Bharatiya Janata (BJP), mostrava-se propensa a aceitar a aposta política de que as retaliações internacionais contra a Índia por realizar os testes nucleares seriam menores que os benefícios externos de médio e longo prazo. Agregue-se que o BJP dispunha de fortes evidências de que os testes seriam aprovados pela população indiana.

Em maio de 1998, a Índia realizou seus ensaios com artefatos atômicos e assumiu, de fato, o *status* de potência possuidora de armas nucleares<sup>22</sup>.

### II.1.1 O pós-testes

Os testes indianos geraram vigorosa condenação internacional. Cento e cinquenta e dois países expressaram sua oposição à atitude indiana, assim como diversas organizações internacionais – o G-8, a Organização dos Estados Americanos, a Organização da Conferência Islâmica e o Conselho de Ministros dos Países Nórdicos, entre outras. Quatorze países, dentre os quais os Estados Unidos, o Japão e a Alemanha, impuseram sanções internacionais à Índia, restringindo controles de exportação, cancelando ajuda internacional e suspendendo iniciativas de cooperação, particularmente as que envolviam matéria de defesa. O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) adotou por unanimidade, em 6 de junho de 1998, a Resolução 1172, que instava a Índia e o Paquistão a reverterem seus programas nucleares; a ingressarem no TNP como países não-nucleares; a assinarem o CTBT; a se associarem às negociações do Tratado para Controle de Material Físsil (FMCT<sup>23</sup>, na sigla em inglês); a restringirem sua exportação de tecnologia sensível; e a amenizarem, por meio do diálogo, as tensões existentes no relacionamento bilateral.

O Brasil e a África do Sul juntaram-se às condenações internacionais em papéis destacados. O Brasil denunciou memorando de entendimento que

---

<sup>22</sup> Uma ampla defesa dos testes indianos foi feita pelo então assessor para assuntos de Defesa e Política Externa do primeiro-ministro, Jaswant Singh, em artigo publicado na revista *Foreign Affairs* (edição de setembro/outubro de 1998, Vol. 77) com o título *Against Nuclear Apartheid*. O Vice-Secretário de Estado norte-americano, Strobe Talbott, que manteve interlocução estreita com Singh depois dos testes nucleares, escreveu para a mesma publicação alguns meses depois (edição de março/abril de 1999, Vol. 78) o artigo *Dealing with the Bomb in South in Asia*, no qual debate, da perspectiva norte-americana, as explosões atômicas da Índia e do Paquistão.

<sup>23</sup> *Fissile Material Cut-Off Treaty*.

havia assinado com a Índia na área de cooperação nuclear, destinado à pesquisa para obtenção do tório metálico. Brasília e Pretória co-patrocinaram a Declaração Ministerial Rumo a um Mundo Livre de Armas Nucleares: a Necessidade de uma Nova Agenda, de 9 de junho de 1998. Atendendo ao chamado do G-8, seus chanceleres estiveram presentes, em 12 de junho de 1998, à reunião daquele grupo ampliada por outros seis países (além do Brasil e da África do Sul, também participaram a Argentina, a Ucrânia, a China e as Filipinas, esta em representação da ASEAN<sup>24</sup>), cujos trabalhos se estenderam com a formação de uma Força-Tarefa sobre a Índia e o Paquistão para acompanhar a implementação da Resolução 1172. Os ensaios nucleares indianos contrastaram fortemente com as atitudes internacionais de ingresso no TNP adotadas pelo Brasil e pela África do Sul, “marcando uma diferença fundamental de enfoques nacionais sobre o papel e a legitimidade das armas nucleares, bem como sobre a forma de inserção internacional e de contribuição para os esforços internacionais de desarmamento e não-proliferação que deveriam dar os países em desenvolvimento representativos de suas respectivas regiões” (Amorim, 2000: 151).

Após os testes, a Índia iniciou uma estratégia de contenção de danos combinada a uma postura de potência nuclear responsável. Adotou um pragmatismo em matéria nuclear que agradasse aos Estados Unidos e outras potências atômicas e, de modo geral, projetasse uma imagem de responsabilidade internacional<sup>25</sup>. Tirou a ênfase de seu discurso sobre desarmamento e a colocou no controle da proliferação de armas. Nova Délhi passou a modificar suas leis sobre exportação de tecnologia sensível, no sentido oposto a sua posição tradicional de que as transferências de tecnologia não deveriam ser limitadas por imperativos de não-proliferação.

---

<sup>24</sup> *Association of Southeast Asian Nations* – Associação das Nações do Sudeste Asiático.

<sup>25</sup> O Secretário de Relações Exteriores da Índia (*Foreign Secretary of Índia*), Kanwal Sibal, fez apresentação, em 23 de janeiro de 2003, sobre a política externa indiana no *Geneva Fórum*, intitulada *Indian Foreign Policy: Challenges and Prospects*. Na ocasião, Sibal explicitou os princípios da doutrina nuclear indiana: “Building and maintaining a credible nuclear deterrent; A Posture of ‘No-First-Use’: This implies that nuclear weapons will only be used in retaliation against nuclear attack on Indian territory; Deterrence strengthened by maintaining capacity of retaliation; Nuclear retaliatory attacks can only be authorized by the civilian political leadership through the Nuclear Command Authority; Non-use of nuclear weapons against non-nuclear weapon States; A continued observance of the moratorium on nuclear tests, participation in the FMCT negotiations and continuance of strict controls on export of nuclear and missile related materials and technologies; Continued commitment to the goal of a nuclear weapon free world, through global, verifiable and nondiscriminatory nuclear disarmament.”

Indicou que poderia negociar sua entrada no CTBT, antes mesmo de o assunto perder sua urgência, no final de 1999, quando o Senado norte-americano recusou o tratado. A Índia mostrou-se outrossim preparada a negociar o FMCT.

Além disso, em maio de 2000, o então ministro das Relações Exteriores, Jaswant Singh, declarou que, embora não fazendo parte do TNP, a Índia atuava de maneira consistente com as provisões do tratado no que fosse relevante às potências nucleares (Mohan, 2003: 19). Nova Délhi deixou claro também estar amplamente preparada para celebrar acordos de não-uso em primeira instância (*no first use*) e disposta a manter seu arsenal no nível mínimo para garantir capacidade de dissuasão. No plano regional, começou a discutir medidas de reforço da confiança com o Paquistão, quebrando um tabu de sua política externa, sempre avessa a qualquer proposta de discussão sobre sua capacitação nuclear.

A Índia complementou sua estratégia de contenção de danos dando apoio à iniciativa do Presidente George W. Bush de denunciar o Tratado de Mísseis Antibalísticos (ABM<sup>26</sup>, na sigla em inglês) para abrir caminho ao projeto de construção de um escudo antimísseis. Esse apoio, além de aproximar Nova Délhi de Washington, dava mostras de que a diplomacia indiana favoreceria atitudes internacionais que alterassem as bases do arcabouço de não-proliferação estruturado durante a Guerra Fria. A Índia calculava que uma nova ordem em matéria nuclear teria boas possibilidades de ser benéfica a seus interesses, que, em seu entendimento, tinham sido pouco atendidos na estrutura montada depois da Segunda Guerra Mundial.

Três anos e meio após os testes de 1998, que ficaram conhecidos como Pokhran-II, parecia correta a aposta do BJP de que a reação internacional traria danos para o país menores do que os benefícios de médio e longo prazo. No segundo semestre de 2001, as sanções internacionais já se estavam diluindo. Antes mesmo deste período, o então Representante Permanente do Brasil junto aos Organismos Internacionais Sediados em Genebra, Embaixador Celso Amorim, constatava que os Estados Unidos, a França e a Rússia davam sinais de estar reduzindo a pressão política sobre a Índia e o Paquistão em relação ao que era de se esperar pelos termos da Resolução 1172 do CSNU e que poderiam *de facto* aceitar a ambos no grupo de países nucleares (2000: 150).

---

<sup>26</sup> *Anti-Ballistic Missile (Treaty)*.

Ficara patente no plano internacional – e principalmente para Washington – que as sanções não iriam retroceder o programa nuclear indiano. O objetivo norte-americano passou, então, a ser fundamentalmente o de estabilizar a competição entre a Índia e o Paquistão no nível mais baixo possível (Talbot, 1999: 05). Uma vez alcançado esse objetivo, a manutenção de sanções seria um ponto irritante e desnecessário a se somar à tensão regional. A eleição de George W. Bush nos Estados Unidos e os atentados de 11 de setembro de 2001 vieram a acelerar o final das sanções e a aproximação entre a Índia e os Estados Unidos, como se verá adiante.

O Brasil e a África do Sul já vinham seguindo a tendência internacional de descongelar as relações com a Índia e partiam de um patamar mais avançado do que os países que haviam imposto sanções às duas novas potências nucleares. Nesse contexto, o IBAS pode ser visto como um prolongamento natural do processo de reabsorção da Índia à normalidade dos relacionamentos internacionais. Os três principais documentos de conteúdo político do grupo evitam qualquer confronto entre as opções nucleares da Índia, de um lado, e as do Brasil e da África do Sul, de outro. O primeiro, a Declaração de Brasília, silencia sobre matéria nuclear. A Agenda de Cooperação (2004) e o Comunicado da Cidade do Cabo (2005) limitam-se a assinalar pontos gerais de convergência em matéria de não-proliferação e desarmamento, por exemplo, a oposição à duplicação de estruturas como a AIEA<sup>27</sup> e o compromisso de intensificar sua cooperação naquele foro.

Para a Índia, o IBAS representa, pois, um passo na normalização de sua situação internacional. De importância fundamental é que, ao participar do grupo, Nova Délhi sinaliza para o mundo que sua escolha nuclear é compreendida por dois países com ampla autoridade moral – haurida da desistência de se armar nuclearmente, embora tendo real capacidade de fazê-lo – para se afastar da Índia.

Mais do que uma prova de aceitação, o IBAS pode ser entendido como um autêntico gesto de reconciliação da Índia com o Brasil e a África do Sul. A Índia supostamente mantinha guardava e até a formação do IBAS, não havia indicadores nos relacionamentos bilaterais da Índia com o Brasil e a África do Sul que permitissem inferir que esse ressentimento não existisse

---

<sup>27</sup> Agência Internacional de Energia Atômica – *International Atomic Energy Agency*.

que Nova Délhi se via preparada a desenvolver relações prioritárias com Brasília ou Pretória<sup>28</sup>.

## II.2 O distanciamento em relação à política de não-alinhamento

Os testes nucleares indianos não só alteraram a política externa de Nova Délhi em matéria nuclear, como também trouxeram à tona mudanças em todo o arcabouço da conduta externa indiana, principalmente no tocante a seu conceito norteador, o não-alinhamento. Desde sua independência, a Índia afirmara que guiaria sua atuação internacional sem o constrangimento de acompanhar o Oeste capitalista ou o Leste socialista. Essa política exerceu grande atrativo sobre os países recém-egressos do colonialismo e transformou a Índia em uma liderança do mundo em desenvolvimento. O Movimento dos Países Não-Alinhados (NAM<sup>29</sup>, na sigla em inglês), originado da Conferência de Bandung (1955), ainda que autônomo em relação ao curso da política externa indiana, fortaleceu a liderança de Nova Délhi, dando-lhe uma estrutura na qual podia exercer de maneira mais eficaz sua ascendência. A posição de não-alinhamento foi mantida mesmo quando sua pureza foi comprometida com a aproximação entre Nova Délhi e Moscou, conforme se verá adiante.

Foi com o final da Guerra Fria que o não-alinhamento declinou de importância como norte da política externa indiana, à medida que o país se via em um mundo essencialmente diferente daquele em que essa noção tinha surgido e florescido. No plano retórico, contudo, a perda de relevância do não-alinhamento não se tornou inteiramente evidente antes de Pokhran-II. Nos anos 90, a diplomacia indiana não fez nenhuma rejeição aberta ao conceito. Introduziu apenas mudanças incrementais em seu discurso externo para adaptá-lo às novas realidades. O não-alinhamento não chegou a ser atingido por essas mudanças e, dessa maneira, ganhou uma sobrevivência<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> No caso do Brasil, é ilustrativo do distanciamento ocorrido depois dos testes nucleares que o Presidente Narayanan, quando da abertura do Parlamento em 2000, não tenha feito referência específica ao país e somente mencionado a América Latina, afirmando que “[w]e will continue to strive for closer relations with the countries of Latin America”.

<sup>29</sup> *Non-Aligned Movement*.

<sup>30</sup> Essa sobrevivência inercial do não-alinhamento depois do colapso da União Soviética aproveitou-se de atitudes da esquerda e da direita indianas que, embora distintas, ainda encontravam na tradicional política externa indiana elementos que consideravam positivos. A esquerda julgava que o não-alinhamento deveria sobreviver como instrumento de crítica aos Estados Unidos e contenção do imperialismo norte-americano. A direita, por seu turno, defendia o não-alinhamento naquilo em que ele poderia distanciar a Índia dos valores ocidentais, que, em sua visão, corrompiam os valores indianos tradicionais.

Os testes nucleares constituíram um fato tão relevante que não permitiram que, depois deles, o discurso diplomático indiano continuasse aquele dos tempos da Guerra Fria. A rejeição aberta ao não-alinhamento, no entanto, não se fez imediatamente após os testes. Teve de esperar até que a diplomacia indiana lidasse com as conseqüências imediatas das explosões atômicas e a coalizão governamental liderada pelo BJP se sentisse forte o bastante para declarar o rompimento com a tradicional linha de política externa.

Em fevereiro de 2000, o assessor de Segurança Nacional do Primeiro-Ministro Vajpayee, Brajesh Mishra, na 36.<sup>a</sup> Conferência de Munique sobre Política de Segurança, já se mostrava pronto a iniciar ataques à idéia basilar da política externa indiana. Externou em seu discurso que o não-alinhamento se tornara um *mantra*; deixava claro que o conceito tinha perdido sua centralidade; e que as autoridades indianas estavam prontas a reconhecer isso abertamente<sup>31</sup>. Em suma, Nova Délhi, nos anos 90, entendia que, nos tempos do não-alinhamento, “enquanto os líderes indianos procuravam resolver as iniquidades econômicas em escala global, o crescimento anêmico resultante de suas políticas econômicas nacionais trouxe pouco alívio para a pobreza urbana e rural domésticas” (Ganguly, 2003/04: 42).

Em relação ao Movimento dos Países Não-Alinhados, essa mudança na política externa indiana traduziu-se em um rebaixamento do perfil de atuação. O Movimento experimentou, em razão disso, um vácuo de liderança, que a África do Sul atualmente tenta preencher.

Para a Índia, portanto, a formação do IBAS não se faz sob o signo da solidariedade terceiro-mundista na linha de sua diplomacia de outrora. A Índia que se uniu ao IBAS abandonou um comportamento moralista em matéria de política externa, por um de corte realista – aqui tomando emprestado o binômio “moralista-realista” usado pelo ex-chanceler indiano Jaswant Singh (1998: 03). Em termos mais concretos, essa orientação de política externa significa que a Índia procura afastar-se das atitudes meramente retóricas dos tempos de não-alinhamento e, em seu lugar, adota uma diplomacia que busca

---

<sup>31</sup> A íntegra da passagem do discurso de Mishra é a seguinte: “In the post-Nehru period, non-alignment became a mantra just as Mahatma Gandhi’s non violent struggle had become the “moral” path; the fact that these policies were grounded in strict rationality and real-politic was lost sight of. Escapism was often couched as being principled and I can safely state that neither Gandhi nor Nehru would have appreciated being made into icons to propagate dogma. There is a new India today that is ready to question these shibboleths and take decisions on the basis of national interest. This India recognises the strengths of its secular democracy and is ready to defend it.”

resultados tão tangíveis e quantificáveis quanto possíveis. Tal modo de condução das relações exteriores da Índia fica patente, no caso do IBAS, com o chamamento para Nova Délhi da I Comissão Mista do Fórum, quando se discutiram projetos concretos para desenvolvimento trilateral e se organizou concomitante a esse evento, encontro dos chanceleres do grupo com entidades empresariais indianas.

Nesse diapasão, o lado indiano não encara a cooperação no IBAS como uma reedição do modelo cooperativo Sul-Sul, apregoado nos tempos em que sua atuação internacional era orientada pelo princípio do não-alinhamento. Naquele momento, o foco da cooperação era colocado na promoção do adensamento das relações entre os países em desenvolvimento, a fim de, em última instância, reforçar suas possibilidades de independência *vis-à-vis* o mundo desenvolvido. O potencial que a Índia vê hoje no IBAS é o de se associar a países que, por sua massa crítica de conhecimento e peso econômico, dispõem dos meios necessários para colaborar em projetos que podem atender aos interesses indianos mais imediatos – independentemente da posição hemisférica, Sul ou Norte, desses países.

À medida que se afastava do não-alinhamento, que os ensaios nucleares deixavam clara a guinada pragmática de sua política externa, que abandonava a imagem de líder do mundo em desenvolvimento e de campeã das causas mais nobres, a Índia era indagada sobre como concebia o cenário internacional e sua posição nele. Ao final de 1998, encontravam-se indícios de que a Índia, potência nuclear, apresentar-se-ia como parte de um pólo alternativo de poder no mundo pós-Guerra Fria. A premissa subjacente a essa postura encampava a possibilidade de que o mundo depois da derrocada da União Soviética seria – ou poderia ser – fragmentado em vários centros de poder, ainda que com vantagem para os Estados Unidos. Assim, ganhou espaço na diplomacia indiana a idéia de estabelecer uma parceria estratégica com a Rússia e a China, na linha de proposta lançada, no início de 1996, pelo Chanceler Yevgeny Primakov.

O impulso de aceitar como premissa a idéia de um mundo multipolar acabou, no entanto, perdendo força em Nova Délhi<sup>32</sup> e, quando os chanceleres da Índia, da Rússia e da China se encontraram, em setembro de 2002 e de

---

<sup>32</sup> O analista internacional Subhash Kapila, em seu artigo *India-Russia Strategic Cooperation: Time do Move Away*, de 07.09.2000, apresenta razões de índole estratégica e política pelas quais não seria aconselhável a participação da Índia na parceria com a Rússia e a China; dentre elas, a diferença de percepções em relação aos Estados Unidos – contrariamente à Índia, à Rússia e à China vêem os Estados Unidos como uma ameaça – e o tratamento inferior que a China dispensa à Índia.



2003, em paralelo com as Assembléias Gerais das Nações Unidas daqueles anos, nada sinalizava que os três países estivessem dispostos a formar um grupo que rivalizasse em poder com os Estados Unidos. A diplomacia indiana, ao que tudo indica, aceita a idéia de que, na presente ordem internacional, a hegemonia norte-americana encontra-se consolidada<sup>33</sup>. É certamente sob esse prisma que a Índia considera o IBAS e, portanto, tal como no caso da aliança com a China e a Rússia, não verá na iniciativa com Brasil e África do Sul a formação, ainda que embrionária, de um grupo que procure contrastar o poder emanado de Washington.

### **II.3 A democracia indiana e a aproximação com os Estados Unidos**

A maneira como a Índia tem, de modo geral, desenvolvido seu relacionamento com os Estados Unidos confirma a visão de que sua diplomacia aceita, com certa tranqüilidade, a hegemonia norte-americana e de que pretende aproximar-se dos EUA. O processo de aproximação foi iniciado após os testes de 1998, e foi embasado, de maneira ampla, em um esforço indiano de se mostrar um país em sintonia com os valores do mundo ocidental, e, acima de tudo, com os ideais da democracia. Nova Délhi não tem perdido oportunidades de projetar no cenário internacional a imagem de um país democrático – aliás, de democracia mais populosa do planeta. Trata-se de uma imagem antes pouco explorada pelo governo indiano, mas, sem dúvida, de uma imagem forte e que não foi turvada aos olhos do Ocidente, apesar da parceria estratégica com a URSS, a partir de 1971, da adoção de princípios socialistas na condução da economia e da liderança do Movimento dos Não-Alinhados, no qual a maioria dos países não dispunha de credenciais democráticas.

Durante o período do governo democrata de Bill Clinton nos Estados Unidos, a Índia ainda não havia amadurecido o uso de sua democracia como instrumento de reforço de sua política externa. Hesitou, por exemplo, em aprofundar sua participação na iniciativa do Governo Clinton “Comunidade de Democracias”. Além disso, adotou uma posição defensiva diante das várias

---

<sup>33</sup> A respeito da aceitação indiana de um cenário internacional unipolar, Mohan Malik (2003:108) escreve que “unlike the Chinese, French, and Russians, Indians do not seem to mind a world where America is the sole superpower. Nor is India especially nervous about Washington’s growing unilateralism in world affairs. Influential opinion makers argue that if India plays its cards well, it might benefit from the tectonic changes under way in geopolitics and enhance its standing on the international stage.”

críticas que partiam de Washington em relação à situação dos direitos humanos no país. As autoridades indianas não souberam neutralizar essas críticas, o que poderiam ter feito recorrendo a sua condição de país essencialmente democrático e caracterizando as falhas no respeito aos direitos humanos como situações de exceções oriundas de sua condição de país em desenvolvimento e da situação de enfrentamento com o Paquistão. Foi só recentemente, na administração Bush, que a Índia conseguiu utilizar suas credenciais democráticas de modo pleno como alavanca para sua política externa e o fez para se aproximar do Ocidente e dos Estados Unidos em especial. Ao mesmo tempo, recorreu a essas credenciais para estabelecer um diferencial em relação à China e ao Paquistão.

Nessa lógica, a ênfase do IBAS no perfil democrático de seus membros coaduna-se com as aspirações indianas. E talvez tenha sido por inspiração da Índia que a Declaração de Brasília, já em seu segundo parágrafo, enalteça o caráter democrático dos componentes do grupo, ao afirmar que o documento registrava “um encontro pioneiro de três países com democracias vibrantes”.

Não é somente pela valorização de seu histórico democrático que Nova Délhi tem buscado a aproximação com Washington. Esse processo, mais precisamente, apóia-se em uma rede complexa de interações.

A Índia nutriu grande animosidade contra os Estados Unidos por quase toda a segunda metade do século XX. Houve um ensaio de mudança nessa situação com a chegada ao poder do Partido Democrata em 1993, quando Bill Clinton foi eleito para seu primeiro mandato como presidente. O governo democrata apostava no rápido crescimento da economia indiana. O Departamento de Comércio norte-americano passou a designar a Índia como um dos dez principais mercados emergentes.

Todavia, a aproximação entre os dois países não ocorreu pelo caminho do incremento dos laços econômico-comerciais. Questões de natureza política iriam bloquear uma evolução no relacionamento. Os Estados Unidos mantiveram a disputa com o Paquistão e o tema da não-proliferação no topo de sua agenda com a Índia. Nova Délhi sentia-se assim duplamente ameaçada de sofrer pressões norte-americanas: de um lado, para fazer concessões territoriais a seu vizinho e rival; e, de outro, para abandonar sua opção nuclear. Foi somente após 1998 e, mais tarde, com a eleição de um presidente republicano, que as questões da não-proliferação e do conflito com o Paquistão assumiram uma dimensão menor e permitiram uma transformação nas relações indo-norte-americanas.

Como já se assinalou, a reação inicial dos EUA aos testes nucleares indianos foi severa. Contudo, uma vez estabelecido um regime de sanções e aprovada pelo Conselho de Segurança a Resolução 1172, o relacionamento entre os dois países não mais se deteriorou; ao contrário, foram dados passos – largos, aliás – no sentido de superar as tensões sobre o tema nuclear. Alguns desses passos já foram indicados ou relatados acima; aqui valeria a pena somente reuni-los a partir da perspectiva específica da construção do novo relacionamento entre Nova Délhi e Washington. No momento inicial da superação das tensões sobre os testes indianos, situam-se os encontros entre o vice-secretário de Estado norte-americano, Strobe Talbott, e o vice-presidente da Comissão de Planejamento indiana, Jaswant Singh, iniciados em junho de 1998, os quais levariam a uma melhor compreensão mútua. Depois, em março de 2000, o Presidente Clinton visitaria a Índia e discursaria no Parlamento, ocasião em que sobressaiu o tom respeitoso do discurso e não a crítica à opção nuclear indiana. Na seqüência, houve o esvaziamento das pressões para que a Índia passasse a fazer parte do CTBT – conforme previsto na Resolução 1172 –, em razão de o tratado ter sido recusado pelo Senado norte-americano.

De modo geral, à medida que o tempo passava, os EUA percebiam que a Índia não iria retroceder em sua opção nuclear; e as sanções só poderiam dificultar que Washington conseguisse equilibrar, no nível mais baixo possível, a rivalidade nuclear entre Índia e Paquistão, o que se tornara o objetivo imediato da política externa norte-americana. Contribuiu também nessa trajetória o fato de Nova Délhi ter assumido uma postura de responsabilidade internacional em matéria nuclear e, mais adiante, dado apoio ao Governo Bush no projeto de construção de um escudo de defesa antimísseis, condenado por parte da opinião pública dos EUA e por aliados da Europa Ocidental. Fechou o processo de normalização das relações entre Nova Délhi e Washington, o apoio que o lado indiano se apressou em manifestar a favor da guerra norte-americana contra o terrorismo após os atentados de 11 de setembro de 2001. Logo depois disso, as sanções norte-americanas contra a Índia tinham sido quase inteiramente levantadas. Paradoxalmente, o exercício da opção nuclear pela Índia abriu caminho à construção de um relacionamento inteiramente novo com os EUA e de índole essencialmente positiva.

No tocante à questão da Caxemira, Washington havia tradicionalmente assumido posição sobre essa matéria mais alinhada aos interesses paquistaneses. Essa postura pareceu modificada em 1999, quando os indianos

surpreenderam tropas do Paquistão na localidade de Kargil, do lado indiano da chamada Linha de Controle, que, desde 1972, separa os dois países. A reação inicial em Nova Délhi foi a de esperar que os Estados Unidos pressionassem as partes ao diálogo, aceitando como fato estabelecido a presença paquistanesa do lado indiano da Linha de Controle; mas não ocorreu desse modo. Os EUA responsabilizaram Islamabad pela adoção de um comportamento temerário, tendo em conta que o cenário envolvia dois países nuclearmente armados. Washington pediu a retirada do Paquistão de Kargil e o restabelecimento da Linha de Controle. Chegou a indicar, aproximando-se das posições indianas, que a Linha poderia servir como referência para uma solução final da disputa sobre a Caxemira.

Na mesma direção favorável aos interesses indianos, os EUA passaram a tratar o terrorismo transfronteiriço. Após ataques terroristas perpetrados na Índia, em 2001 e 2002 (o primeiro contra a Assembléia Estadual de Jammu-Caxemira e o segundo contra guarnições indianas estacionadas ao longo da Linha de Controle), e a ameaça indiana de iniciar uma guerra contra o Paquistão, Washington reconheceu a existência de vínculo entre o terrorismo na Caxemira e o governo paquistanês, bem como exerceu pressões para que Islamabad coibisse a repetição de atos terroristas. A posição norte-americana chegou a causar surpresa em setores do governo indiano os quais esperavam que, para manter o apoio paquistanês a sua investida militar contra o Al-Qaeda no Afeganistão, iniciada depois do 11 de Setembro, os norte-americanos não prestariam atenção ao terrorismo incentivado por Islamabad e que assolava a Índia<sup>34</sup>. A alteração na posição norte-americana foi percebida de tal maneira como profunda na Índia, que levou o Primeiro-Ministro Vajpayee, ainda que em linguagem cuidadosamente estudada, a mencionar a possibilidade de aceitar a facilitação norte-americana para resolver a contenda territorial com o Paquistão, flexibilizando a tradicional posição indiana de rejeitar qualquer intervenção internacional para solucionar a questão caxemire (Bajpai, 2003).

Com essas modificações no tratamento dispensado aos temas que haviam dominado a agenda do relacionamento entre Índia e Estados Unidos (não-proliferação e conflito na Caxemira), abriu-se espaço para o estabelecimento

---

<sup>34</sup> Havia outra escola de pensamento na burocracia indiana que assinalava que os Estados Unidos, ao lançarem sua investida contra o terrorismo, forçosamente tratariam do terrorismo caxemire, tendo em conta serem essencialmente os mesmos os grupos atuantes no Afeganistão e na Caxemira, em ambos os casos com apoio paquistanês.

de vínculos bilaterais sobre novas bases. A estratégia indiana, que encontrou receptividade em Washington, particularmente no governo Bush, foi, em parte, a de se apresentar como potência regional e, em termos econômicos e estratégicos, como real contrapeso à China no continente asiático. Em outra parte, Nova Délhi procurou realçar, conforme dito acima, suas credenciais democráticas e colocá-las na base de sua parceria com Washington. O lado indiano tem-se pautado pela avaliação de que seria atrativo aos Estados Unidos construir o relacionamento sobre uma comunhão de valores e aposta que, terminada a intervenção norte-americana no Afeganistão, o Paquistão – ditatorial e com vínculos com organizações terroristas – ficará relegado a uma categoria inferior à da Índia nas prioridades da política externa norte-americana.

Ainda é prematuro afirmar que os novos vínculos indo-norte-americanos estejam formados. Talvez seja mais preciso asseverar que estão em processo de fortalecimento. A chegada do Partido do Congresso ao poder, que inicialmente deu margem a especulações sobre a continuidade do estreitamento das relações com os EUA, não parece que alterará o curso estabelecido pelo BJP nessa matéria. O Chanceler Natwar Singh (2004a: 03) foi taxativo ao afirmar que pretende manter “as mais próximas relações” com os Estados Unidos e que será modificada a linha de crítica adotada por seu partido quando na oposição<sup>35</sup>.

A constituição do IBAS ocorreu, portanto, em um momento em que a Índia avançava em um processo de transformação de suas relações com os Estados Unidos, depois de quase meio século em que predominou a hostilidade entre os dois países. Manter e aprofundar o padrão que tem hoje esse novo relacionamento atende a interesses indianos vitais: aceitação como potência nuclearmente armada; apoio da superpotência mundial na disputa pela Caxemira; e elevação de seu *status* internacional, deixando os limites do subcontinente para ser considerada como concorrente da China. A parceria que a Índia forja hoje com os Estados Unidos apresenta-se como a mais alta prioridade de política externa do país. O IBAS dificilmente se coloca no mesmo patamar de

---

<sup>35</sup> Textualmente o Ministro Singh afirmou o seguinte: “We will have the closest relations with them. We will enlarge them, we will widen them, we will expand them, we will deepen them. If there are any differences, these will not be aired in public. Because if you are really friendly with each other, as friends we have the right to tell them when we think they are doing wrong, and vice versa. There will be no public pronouncements. We had a different role when we were in opposition. We have a different now that we are in government. The bottom-line is, nothing will be done which adversely affects India’s vital national interest.”

prioridade, já que a participação no grupo não pode ser tão vantajosa para os interesses indianos quanto são os novos laços com os EUA. É esperado, pois, que a Índia venha a resistir a infiltrações no grupo de valores essencialmente antiamericanos alojados em setores, à direita e à esquerda, de sua sociedade – como também das sociedades brasileira e sul-africana.

O posicionamento do IBAS em relação à questão do Iraque é ilustrativo de como o novo relacionamento Índia-EUA pode ter impacto no IBAS. No momento do início da invasão do Iraque (20.03.2003), tanto o Brasil<sup>36</sup> quanto a África do Sul<sup>37</sup> lamentaram que a coalizão liderada pelos Estados Unidos tivesse agido sem o aval das Nações Unidas. A Índia, por seu turno, emitiu um comunicado um tanto ambíguo, no qual se limitava a assinalar que a invasão ocorreu sem aval do CSNU<sup>38</sup>. As posições do Brasil e da África do Sul não

---

<sup>36</sup> A nota 97, de 20.03.2003, do Itamaraty sobre a invasão do Iraque tem o seguinte teor: “O Governo brasileiro lamenta profundamente o início das operações militares em território iraquiano e que não se tenha perseverado na busca de uma solução pacífica para o desarmamento do Iraque, no marco da Carta das Nações Unidas e das resoluções do Conselho de Segurança, e em conformidade com as inúmeras manifestações de Chefes de Estado, de Parlamentos e da sociedade civil em todos os continentes.

Lamentando o sofrimento que a ação armada inevitavelmente acarretará para civis inocentes, o Governo brasileiro conclama ao respeito às normas do direito humanitário internacional, em especial no que se refere à proteção das populações civis, ao tratamento de prisioneiros e à proteção do direito das vítimas.

O Governo brasileiro faz um apelo à cessação de hostilidades, à restauração da paz e ao respeito da integridade territorial do Iraque.”

<sup>37</sup> O pronunciamento oficial da chancelaria sul-africana, de 20.03.2003, emitido por ocasião da invasão do Iraque, tem início com o seguinte parágrafo: “The moment we feared and hoped to avoid has arrived. A few hours ago war against Iraq started. The South African government expresses its regrets at the coalition’s decision to resort to force outside the framework of the Security Council. This is a tragic failure of negotiations and diplomacy. The world is sharply divided on this issue.”

<sup>38</sup> A íntegra do comunicado de imprensa indiano é a seguinte: “It is with the deepest anguish that we have seen reports of the commencement of military action in Iraq. India recognizes the full force and validity of the objective of the international community to disarm Iraq of its weapons of mass destruction and their means of delivery, which is set out in U.N. Security Council Resolution 1441, under chapter VII of the U.N. Charter. Recent weeks have seen serious divergence of opinion among members of the U.N. Security Council on action in respect of Iraq’s compliance with Resolution 1441. It is a matter of grave concern that continuing differences within the Security Council prevented a harmonization of the positions of its members, resulting in seriously impairing the authority of the U.N. system. The military action begun today thus lacks justification. It also appears from the various pronouncements of Dr. Hans Blix and Dr. Al Baradei that military action was avoidable. We also have to pay special attention to the humanitarian situation in Iraq. We sincerely hope that the Iraqi people will not be subject to further hardships, sufferings, loss of lives and damage to property from an extended military operation. The international community must already begin large-scale effort to alleviate the human suffering. India will be ready to play its part in such an effort.”

são refletidas nos documentos públicos do IBAS, que nada mencionam sobre a invasão daquele país. O Iraque, aliás, só é nominalmente mencionado em um dos principais documentos de política do grupo (Agenda de Cooperação, par. 9). Os três países aí se restringem a sublinhar a necessidade de transferência de soberania para o povo iraquiano tão logo possível, a assinalar que, nesse processo, as Nações Unidas devem ter um papel importante, bem como a destacar a urgência de reconstrução do país. Não há uma palavra de crítica à invasão.

## **II.4 O relacionamento com a Rússia**

Além dos Estados Unidos, a Rússia está colocada no eixo positivo do relacionamento externo indiano. No entanto, os laços entre Moscou e Nova Délhi encontram-se hoje em nível visivelmente mais baixo do que aquele que atingiu no período da Guerra Fria. O fim da União Soviética significou para a Índia uma perda de considerável importância. Por quase toda a segunda metade do século XX, Nova Délhi desfrutou de um relacionamento privilegiado com Moscou. A relação especial entre os dois países pode ser explicada, em boa medida, pela lógica própria da Guerra Fria. O afastamento sino-soviético e a aproximação sino-norte-americana favoreceram o estabelecimento de um eixo de colaboração indo-soviético. Moscou procurava compensar, no relacionamento com a Índia, a perda do aliado comunista na Ásia e colocava-se ao lado de uma nação líder do Terceiro-Mundo; a Índia, por seu turno, tinha na União Soviética um parceiro de peso para tentar mitigar a vantagem nuclear alcançada pela China em 1964. O Acordo de Paz, Amizade e Cooperação de 1971 consolidou essa parceria e tornou-se seu emblema. Nesse período de relações estratégicas com a União Soviética, a Índia recebeu, além da proteção nuclear, acesso a tecnologia atômica e espacial, supriu suas necessidades de material bélico e exportou em condições privilegiadas para sua aliada.

Quando, em 1998, a Índia realizou os testes nucleares, os laços com a União Soviética já se haviam afrouxado. O acordo de 1971 já não vigia, substituído por outro, mais vago, assinado em 1993. Parte da elite indiana, acostumada e favorável à aliança com a União Soviética, ressentia-se claramente da saída dos comunistas do poder em Moscou. Inicialmente essa parcela da elite havia mesmo resistido em ver, no período Gorbatchov, uma tendência irreversível de desmontagem do regime soviético e esperava a volta

dos comunistas ao Kremlin. Mas, em 1998, já era claro, mesmo nos círculos mais pró-comunistas da Índia, que os dias da aliança especial com Moscou haviam passado. A política russa chamada de “*China First*”, iniciada por Gorbatchov e continuada por Ieltsin, colocava acima de dúvida que a Índia não mais constava da lista das mais altas prioridades da política externa de Moscou (Kapila, 2000). A reação inicial do governo russo aos testes nucleares indianos confirmou isso. Segundo relata C. Raja Mohan (2003: 116), Brajesh Mishra, enviado especial à Rússia do Primeiro-Ministro Vajpayee imediatamente após os testes, foi recebido pelo Chanceler Yevgeny Primakov com um longo discurso sobre as conseqüências negativas dos testes indianos. O chanceler russo não demonstrou compreensão pela atitude indiana e indicou ainda que se ressentia por Nova Délhi não ter consultado, ou ao menos informado, Moscou sobre os testes. Na seqüência, os russos trabalharam em favor da contenção da condenação internacional contra a Índia, mas assim também fizeram outros países, como a França.

Encerrada a Guerra Fria e após os ensaios atômicos indianos, Nova Délhi e Moscou ficaram com o desafio de construir seu relacionamento sobre novas bases. Os obstáculos, todavia, têm sido muitos. Entre os principais estão, no governo de Vladimir Putin, a continuidade da política *China First*; a aquisição pela Índia de seu próprio arsenal de armas atômicas, prescindindo, pois, da proteção nuclear soviética; e a rápida construção de vínculos entre a Índia e os Estados Unidos. Foi igualmente significativa para o afrouxamento dos laços entre Nova Délhi e Moscou a redução da dependência indiana em relação ao material bélico convencional russo. A Índia passou a se abastecer em outros mercados, principalmente o israelense.

Da perspectiva das mudanças sofridas nas relações entre a Índia e a Rússia, a participação indiana na parceria com o Brasil e a África do Sul pode ser entendida como uma tentativa de preenchimento, de modo geral, da lacuna deixada pela falta do aliado dos tempos de Guerra Fria. Em particular, o lado indiano deve perscrutar as possibilidades de cooperação na área militar com os outros parceiros do IBAS – quer para o desenvolvimento conjunto de armamentos quer para diversificar suas fontes supridoras de material bélico – e interessar-se pelas oportunidades de constituição de projetos na área de ciência e tecnologia. Em síntese, a Índia viu-se compelida a aceitar definitivamente a perda dos laços especiais com Moscou e a tentar explorar opções estratégicas alternativas mais favoráveis a seus interesses nacionais (Kapila, 2000).



## II.5 A rivalidade com a China

Se o final da Guerra Fria e os testes de 1998 revolucionaram o padrão do relacionamento da Índia com os Estados Unidos e se alterou a importância do mantido com a Rússia, o mesmo não ocorreu em relação a seus principais vizinhos, China e Paquistão, que continuaram como as mais preocupantes questões colocadas no eixo negativo da agenda externa indiana.

A extensão da rivalidade entre a Índia e a China foi, uma vez mais trazida à tona na história recente, logo após os testes nucleares indianos. As controvérsias com o Paquistão apareceram, em muitas das análises de primeira hora, como a razão mais óbvia para que a Índia fizesse a opção por se tornar um Estado nuclearmente armado. Quando Nova Délhi, no entanto, realizava um esforço de justificativa internacional de sua opção, foi com alguma surpresa que se verificou que as divergências com a China se sobrepujam àquelas com o Paquistão como argumento a favor dos testes. Em carta ao Presidente Clinton, vazada ao jornal *New York Times*, o Primeiro-Ministro Vajpayee afirmou que seu país não poderia continuar evitando cruzar o limiar para a obtenção de armas atômicas, quando alimentava desconfianças em relação a um Estado nuclearmente armado em sua fronteira e quando esse Estado veladamente colaborava com a capacitação nuclear de outro Estado fronteiriço e inimigo da Índia. Como se percebe nessa formulação, a China é colocada em primeiro plano, e a ameaça paquistanesa, apresentada como um subproduto da chinesa.

O histórico do relacionamento bilateral entre a Índia e a China explica o destaque dado à China na carta do premier indiano. Em 1962, a China infligiu óbvia derrota militar à Índia em conflito fronteiriço na região do Himalaia. O fim do conflito não resolveu a contenda que perdura como fator de tensão entre os dois Estados. O sentimento de derrota indiano de 1962 foi agravado apenas dois anos mais tarde, em 1964, quando a RPC explodiu artefatos atômicos e se colocou decisivamente à frente da Índia em matéria de defesa. O apoio militar de Pequim a Islamabad constitui outro fator de ressentimento indiano. A ampla cooperação chinesa prestada ao Paquistão diminuiu a vantagem bélica convencional indiana. Mais grave ainda foi que, por meio de uma colaboração secreta, os chineses contribuíram decisivamente à capacitação nuclear do Paquistão. Fora da seara militar, Nova Délhi e Pequim têm-se enfrentado por influência nos países menores do

subcontinente indiano. A RPC entende não poder deixar aberto caminho para que a Índia aprofunde sua presença na fronteira meridional chinesa. O lado indiano, por seu turno, vê nos Estados menores do subcontinente uma área natural de influência e sente como indevida a concorrência chinesa. Nova Délhi chega, por exemplo, a manter veto sobre as relações entre o Butão e a China<sup>39</sup>.

As evoluções na história recente da Índia e da China reforçaram as disjunções entre os dois países ao imprimir na *psiqué* indiana um sentimento de inferioridade em relação à China. Ao se tornar independente, a Índia ingressou no cenário internacional em posição de competidora da China. No entanto, as evoluções na segunda metade do século XX alçaram a China a uma posição de destaque no cenário mundial: membro do Conselho de Segurança; país detentor de armas atômicas; parceira dos Estados Unidos; economia pujante e, mais recentemente, apontada, em termos gerais, como segunda potência mundial. Enquanto isso, a Índia conheceu partição territorial com a criação do Paquistão; foi, por vezes, classificada como satélite da União Soviética; engajou-se em uma rivalidade amiúde principista com os Estados Unidos; e auferiu ganhos duvidosos de sua liderança no Terceiro Mundo.

Nos últimos dez anos, as autoridades indianas parecem estar buscando trilhar, com a rapidez possível, o caminho percorrido pela China na segunda metade do século XX, ao adquirir armas nucleares, ao tentar uma parceria estreita com os Estados Unidos, ao iniciar a abertura de sua economia e ao buscar altas taxas de crescimento.

A rivalidade entre a Índia e a China é significativo porque revela um aspecto da atual realidade indiana que não sobressai tão nitidamente em nenhum outro relacionamento da Índia: a transformação econômica. Se até o passado recente a disputa entre os dois países era preponderantemente de natureza político-estratégica, atualmente o aspecto econômico também é evidente. Os pesquisadores Yashing Huang e Tarun Kahanna exploraram essa rivalidade em artigo (2003) no qual procuraram mostrar os pontos fortes da economia indiana em relação à chinesa:

a) sólida infra-estrutura e mentalidade favorável à iniciativa privada (ao contrário do que ocorreu na China, o Socialismo na Índia não dizimou a

---

<sup>39</sup> As discordâncias entre a China e a Índia no que tange ao Tibet e ao Estado Sikkim foram resolvidas em 2003, com o reconhecimento da Índia da soberania chinesa sobre o Tibet e, em contrapartida, o reconhecimento chinês da anexação do reino Sikkim pela Índia, ocorrida em 1975.

iniciativa privada, mas procurou fazê-la conviver em um universo dominado pela presença estatal);

b) a Índia herdou da colonização britânica eficiência no seu mercado financeiro e de capitais;

c) a Índia, graças a seu histórico democrático, tem elevado grau de transparência pública e conta com um Judiciário independente (a China, ao contrário, é um país bem menos transparente ao investidor ocidental e com um sistema Judiciário menos sofisticado);

d) a comunidade indiana hoje no exterior, diferentemente do que ocorria até um período recente, passa a investir na Índia e a servir de ponte entre o país e outros mercados<sup>40</sup>;

e) a Índia alcançou excelência em vários campos de pesquisa científica e tecnológica: informática, biotecnologia e produção de fármacos, para mencionar apenas alguns<sup>41</sup>.

A preocupação indiana com o desenvolvimento econômico constitui, em realidade, uma das marcas das transformações gerais por que passou o país depois do final da Guerra Fria e, praticamente, correu em paralelo às mudanças em política externa iniciadas nos anos 90. A Índia começou, naquela década, a desmontar um sistema econômico de orientação socialista, caracterizado por forte centralização da economia, estrita regulamentação da empresa privada, estatização de grandes unidades de produção, protecionismo comercial e imposição de limites severos ao capital estrangeiro. Adotou basicamente uma linha econômica de estilo liberal que, de modo amplo, assemelhava-se à adotada, nos anos 80, por outros países do mundo em desenvolvimento, o Brasil entre eles. Apesar de uma implementação incompleta, a liberalização da economia indiana trouxe resultados positivos em termos de crescimento econômico, redução da inflação e atração de investimentos estrangeiros.

Se no plano político a Índia usou suas credenciais democráticas para se reaproximar do Ocidente e em particular dos Estados Unidos depois dos testes nucleares, no plano econômico, tem projetado a imagem de um país

---

<sup>40</sup> A propósito, lembre-se que a África do Sul tem importante comunidade de indianos ou descendentes de indianos. Segundo dados do último censo os descendentes de indianos/asiáticos são mais de 1 milhão de pessoas.

<sup>41</sup> Para uma análise mais completa da economia indiana e sua relevância para o IBAS ver *India and Global Economic Governance: The Search for an Appropriate Coalition*, de Dipanker Sengupta, da Universidade Jawarhalal Nehru e Pritam Banerjee, da Confederação da Indústria Indiana (2004).

comprometido com a liberalização de seu mercado. Em linha com suas transformações econômicas, a Índia sintonizou sua participação no IBAS e organizou, recorde-se, em paralelo à Comissão Mista de Nova Délhi, encontro dos chanceleres com empresários indianos, pertencentes às duas principais associações empresariais da Índia – a Confederação da Indústria Indiana (CII, na sigla em inglês) e a Federação Indiana de Câmaras do Comércio e Indústria (FICCI, na sigla em inglês). Essa iniciativa teve seqüência no momento da II Comissão Mista, quando, em evento *ad hoc*, associações empresariais dos três países estabeleceram o Conselho Empresarial do IBAS.

## II.6 A relação conflituosa com o Paquistão

Nas relações com o Paquistão, assim como ocorreu no relacionamento com a China, os testes nucleares agiram como um catalisador, ainda que essencialmente não tenham transformado o caráter das relações entre os dois países. Desde 1971, após a Índia ter vencido o Paquistão em conflito militar, as relações entre os dois países no que dizia respeito à Caxemira estavam estagnadas e o conflito caxemire inserido nas balizas do Acordo de Simla, oriundo do conflito de 1971 e cujos pilares são: a) solução da controvérsia por meios pacíficos; e b) negociações bilaterais. Depois dos testes nucleares, os formuladores de política externa indiana acreditavam que a Índia e o Paquistão aproveitariam o momento para encontrar uma solução, no marco do Acordo de Simla, para a disputa sobre a Caxemira, o que aliviaria as pressões internacionais sobre ambos em razão dos testes e facilitaria seu retorno à normalidade do convívio internacional. Em consonância com essa visão, o Primeiro-Ministro Vajpayee, já em 1999, encontrou-se com o seu homólogo paquistanês, em Lahore, mas a iniciativa não foi bem-sucedida e o mesmo ocorreu no encontro seguinte, em Agra, no ano de 2001.

O Paquistão percebia o cenário pós-testes de maneira bastante diferente da indiana. Para Islamabad, chegara o momento de abandonar o Acordo de Simla, minando seus dois pilares. O lado paquistanês supunha que a comunidade internacional, mobilizada pelo temor de um conflito nuclear entre a Índia e o Paquistão, acabaria exercendo pressão suficiente para forçar as negociações sobre a Caxemira para fora do âmbito estritamente bilateral. Com isso em mente, Islamabad invadiu a região de Kargil em 1999, avançando pela primeira vez, desde 1971, no lado indiano da chamada “Linha

de Controle”, que separa os dois países. No entanto, como já visto, a investida paquistanesa não obteve sucesso duradouro, devido à intervenção norte-americana. Em vez de instar as partes a negociar, os EUA concentraram seus esforços em garantir a retirada do Paquistão de Kargil e em restabelecer a Linha de Controle. A reação norte-americana foi fundamental para convencer Islamabad de que a internacionalização da disputa não seria simples.

No que toca ao outro pilar do Acordo de Simla – solução pacífica da controvérsia –, o Paquistão avaliava que a nuclearização dos dois rivais tornaria mais improvável um conflito sobre a Caxemira com emprego de meios convencionais, pelo risco embutido nessa opção de escalada para o patamar nuclear. Islamabad chegava a se regozijar de que os testes, por essa razão, haviam tornado obsoleta certa vantagem militar convencional da Índia sobre o Paquistão. Certo, pois, de que sua vizinha não se envolveria em uma guerra convencional, o Paquistão favoreceu o desenvolvimento de atividades terroristas, como forma de introduzir um meio não-pacífico na equação sobre a Caxemira e de colocar a Índia em desvantagem na negociação. A estratégia paquistanesa alcançou relativo êxito até os atentados de 11 de setembro de 2001. A partir de então, a Índia conseguiu que os Estados Unidos, no bojo de sua guerra contra o terrorismo, pressionassem Islamabad a pôr termo ao patrocínio de atividades terroristas na Caxemira. Essas pressões não foram inteiramente bem-sucedidas, uma vez que os Estados Unidos tiveram de dosá-las para não comprometer o apoio paquistanês a sua investida no Afeganistão. Não obstante, as pressões norte-americanas trouxeram à tona o reconhecimento de Washington de que Islamabad efetivamente apoiava movimentos antiindianos na Caxemira<sup>42</sup>.

Apesar da movimentação em torno da disputa sobre a Caxemira depois dos testes de 1998, não há indícios de que a questão esteja atualmente mais próxima de uma solução do que estava antes dos testes. Essencialmente, a única mudança no quadro foi a sinalização da Índia de que poderia aceitar que os Estados Unidos tivessem um papel na busca de um acordo final. No mais, ambos os países mantêm basicamente as mesmas posições. O ex-embaixador indiano no Paquistão, na China e nos Estados Unidos, K. Shankar Bajpai (2003), argumenta que somente uma mudança de circunstâncias no todo do relacionamento pode abrir uma via de superação do conflito caxemire. Na sua visão, os dois países têm de isolar o problema enquanto estabelecem

---

<sup>42</sup> O *Relatório de Gestão* da Embaixadora Vera Machado (2004) contém um inventário detalhado do relacionamento Índia-Paquistão no período em estudo.

um universo de vínculos que ultrapasse em importância suas diferenças territoriais; só então serão dadas condições para se resolver o contencioso. Todavia, esse é um processo longo. Além disso, o próprio Embaixador Bajpai reconhece uma dificuldade adicional, de princípio, que é a posição do Paquistão de somente manter conversações relativas ao conjunto do relacionamento bilateral, depois de tratada a questão da Caxemira.

## **II.7 A região: os vizinhos menores e o contexto alargado**

Apesar de não tão marcadas pelo confronto quanto nos casos da China e do Paquistão, as relações da Índia são difíceis com os países menores do subcontinente – Nepal, Bangladesh, Butão, Maldivas e Sri Lanka. Historicamente esses países têm temido o que vêem como imperialismo indiano. A Índia, por seu turno, alimentou essa visão ao fazer uso de seu maior peso relativo, quando necessário, para manter o subcontinente como sua área de influência exclusiva. Nos anos 80, Nova Délhi procurou desenvolver relações menos verticais com seus vizinhos menores e compensar as diferenças de grandeza com concessões<sup>43</sup>. Os esforços para tanto, contudo, não prosperaram.

Depois dos testes de 1998, foi ainda mais difícil levar essa política adiante, uma vez que, a partir de então, a Índia passou a direcionar suas energias no campo diplomático para limitar os efeitos negativos dos testes nucleares e garantir, o mais rápido possível, a normalização de sua posição no cenário internacional, deixando passar para um nível mais baixo de importância suas relações com os vizinhos menores.

No presente, a diplomacia indiana entende que precisa mudar o paradigma de seu relacionamento com aqueles países e, de um lado, abandonar a prática de preferir os entendimentos bilaterais nos quais as disparidades de grandeza se acentuam em favor da Índia e, de outro, privilegiar uma maior integração comercial em seu entorno. Essa estratégia de renovação tem esbarrado, no entanto, em duas dificuldades. A primeira, evitar que os temas de segurança – como existência de movimentos terroristas alojados na vizinhança, em particular os de clara orientação antiindiana no Butão – sobreponham-se à agenda de

---

<sup>43</sup> C. Raja Mohan (2003: 241) cita publicação do Ministério das Relações Exteriores da Índia de autoria do então-Primeiro-Ministro Inder Kumar Gujral, em que Gujral afirma que “with neighbours like Nepal, Bangladesh, Buthan, [the] Maldives and Sri Lanka, India does ask for reciprocity but gives all it can in good faith and trust...”

integração econômica. Em segundo lugar, superar a arraigada mentalidade protecionista no subcontinente que associa o nacionalismo político ao econômico.

A compreensão das relações da Índia com seu entorno – com a China, o Paquistão e os países menores da região – reveste-se de importância para o IBAS principalmente porque ressalta que a Índia tem um espaço limitado para desenvolver relações cooperativas e econômico-comerciais em sua região. A Índia não tem em funcionamento nenhum arranjo de livre comércio com seus vizinhos. As experiências mais avançadas nesse sentido residem na Associação de Cooperação Regional do Sul da Ásia (SAARC<sup>44</sup>, na sigla em inglês) – formada por Índia, Bangladesh, Butão, Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka – e em suas relações com os países da Bacia de Bengala – que congrega Índia, Bangladesh, Myanma, Nepal, Sri Lanka e Tailândia. Em ambos os casos, no entanto, a formação de zonas de livre comércio não se iniciará antes de 2006 (Machado, 2004: 71 e 72) e suas perspectivas de evolução parecem sempre condicionadas a uma melhora no estado de inúmeras diferenças de natureza política entre seus membros.

Em contraste, com os parceiros do IBAS, a Índia tem uma agenda livre de contenciosos, já assinou acordo de preferências tarifárias com o Mercosul e está em fase de negociação de instrumento semelhante com a África do Sul. Exatamente na linha dessa argumentação, o empresário indiano Ratan Tata, presidente do maior conglomerado de negócios da Índia, fez afirmação textual de que as possibilidades de investimentos na África do Sul são melhores do que as oferecidas por Bangladesh – a afirmação consta de artigo publicado na revista semanal *Financial Mail* (Merchant, 2005: 16), que dedicou a Tata matéria de capa em sua edição de 25 de março de 2005. Tata teria ainda razões mais fortes para fazer sua afirmação, se colocasse em seu horizonte o Brasil juntamente com a África do Sul e se levasse em conta a idéia de formação de uma área de livre comércio entre os países do IBAS. Tanto assim que a mesma cobertura jornalística sobre investimentos de Tata na África do Sul reserva artigo específico sobre o IBAS (Singh, 2005: 18-20), projetando o tema da reportagem com o plano trilateral.

Além do IBAS, outras possibilidades de associação econômico-comercial abrem-se para a Índia no contexto regional alargado. A Austrália, o Japão e a Coreia do Sul passaram a fazer parte do escopo da política externa indiana,

---

<sup>44</sup> *South Asian Association for Regional Cooperation.*

desde que, nos anos 90, a Índia iniciou uma estratégia de se voltar para o Leste (*Look East Strategy*). Essa estratégia sofreu, todavia, sério abalo com os testes de 1998, por causa de restrições que aqueles três países se impuseram no tocante ao relacionamento com a Índia.

Somente depois de normalizadas as relações entre Nova Délhi e Washington, é que a Austrália, o Japão e a Coreia do Sul procuraram uma reaproximação com a Índia. A Austrália indicou, em 2000, na visita do Primeiro-Ministro John Howard à Índia, sua disposição de retomar e estreitar os laços entre os dois países. As relações com a Coreia do Sul foram reavivando-se, à medida que ambos os países encontravam interesses estratégicos convergentes na condenação ao Paquistão, por suspeitarem que Islamabad estava cooperando em matéria nuclear com a Coreia do Norte. O Japão tardou mais a se reaproximar da Índia. Apesar de ter levantado suas sanções em 2001, as relações bilaterais permaneceram estagnadas. Um movimento inequívoco de reaproximação só ocorreu em janeiro de 2003, com a visita da Ministra Yoriko Kawaguchi a Nova Délhi, ocasião em que tiveram início conversações no sentido de dar uma dimensão estratégica para o relacionamento bilateral.

Atualmente, com a derrota do BJP nas eleições nacionais de 2004 e a ascensão ao poder do Partido do Congresso, indaga-se sobre as possibilidades de mudança na política externa indiana e seu efeito sobre o compromisso da Índia com o IBAS. Na análise de Raja Mohan (2003: 263-268), as novas feições da política externa indiana respondem diretamente a mudanças estruturais na Índia e no cenário internacional, que fizeram que o centro de gravidade da atuação externa da Índia se deslocasse do idealismo para o realismo<sup>45</sup>. A política externa da Índia não estaria, portanto, sujeita a variações devido a uma alteração de governo. A confirmar essa tese, já depois da vitória do Partido do Congresso, o alto comissário da Índia em Pretória, Shiv Mukherjee, comentou, em 5 de julho de 2004, no curso de sessão pública de seminário sobre o IBAS, organizado pelo Instituto *Edge*, em Joanesburgo, que a mudança de governo em seu país não alterava a prioridade

---

<sup>45</sup> Cito abaixo trecho em que Mohan (2003: 268) expressa de modo particularmente claro sua opinião: “While Vajpayee might have failed in creating a consensus around the new foreign policy, it is extremely unlikely that India’s new foreign policy will be reversed in the coming years. (...) Just as India cannot return to the earlier stress on non-alignment and an anti-Western orientation. (...) the main line if the new Indian foreign policy will remain focused more on enhancing its standing in the world in cooperation with the United States rather than renewing anti-Western crusades.”



atribuída ao grupo. Segundo ele, a política externa da Índia faz parte de um consenso nacional que está acima de governos. No mesmo sentido, os pesquisadores sul-africanos Peter Draper, Greg Mills e Lyal White (2004: 11) avaliam que o IBAS não só terá continuidade na política externa do governo do Partido do Congresso, mas também que o grupo deve ser tratado com maior ênfase no lado indiano.

Em suma, a política externa da Índia apresenta-se hoje radicalmente transformada em relação àquela que o país seguiu por quase cinquenta anos, desde sua independência. De liderança do Terceiro Mundo e virtual aliada da União Soviética no contexto da Guerra Fria, a Índia passou a ser um país primariamente engajado em elevar seu *status* internacional (e retomar a relativa paridade que tinha com a China no final da década de 40 e início da de 50), por meio do aumento de suas capacidades militares, o que a levou a se tornar um país nuclearmente armado, e por meio de reformas na economia, a fim de atingir altas taxas de crescimento. A Índia passou também a se aproximar dos Estados Unidos e demonstra conviver razoavelmente bem com um cenário de hegemonia norte-americana. As mudanças de orientação na política externa indiana conferiram-lhe um caráter descrito como “pragmático” e/ou “realista”.

Nesse novo paradigma de política externa, a Índia encara o IBAS como uma iniciativa que contribui para restabelecer o país à normalidade do convívio internacional, depois das represálias que sofreu pelos testes nucleares de 1998, e como um agrupamento onde encontra aliados na sua busca por um lugar de destaque no contexto internacional. Vê também na associação com o Brasil e a África do Sul oportunidades, que são limitadas em sua região, para o estabelecimento de parcerias econômico-comerciais produtivas. Espera ainda que o grupo, em seu vetor de cooperação, possa dar origem a projetos concretos de real significado.



## Capítulo III

### A Política Externa Assertiva do Brasil e o IBAS

Os capítulos relativos à Índia e à África do Sul (II e IV) são iniciados com fatos que constituíram marcos nas políticas externas dos dois países – respectivamente os testes nucleares de maio de 1998 e o fim do *apartheid*. Esses dois eventos permitem identificar um período da política externa de cada um deles no âmbito do qual foi constituído o IBAS. No caso do Brasil, pode-se tomar como marco de um novo ciclo de política externa a posse, em 1985, do Presidente José Sarney, que trouxe um civil de volta ao poder. Embora esse acontecimento possa, sim, ser considerado um divisor de águas, ele não marca uma transformação radical na atuação internacional do Brasil – ou, pelo menos, não uma tão profunda quanto marcam os eventos ocorridos na Índia nos anos 90 e na África do Sul a partir de 1994. Ainda assim, o ano de 1985 orientará a apresentação que se faz a seguir da política externa brasileira com vistas a situar o IBAS em seu contexto<sup>46</sup>.

Há dois traços que permitem identificar uma nova fase da política externa brasileira a partir de 1985. O primeiro é a aproximação com a Argentina, seguida do estabelecimento do Mercosul, e, de modo geral, associada a uma orientação regionalista na atuação internacional do Brasil; e o segundo, a

---

<sup>46</sup> A Diretora do Centro de Estudos Latino Americanos da Universidade da África do Sul, Zélia Roelofse-Campbell (2003), realizou também exercício de análise do IBAS no contexto da política externa brasileira em artigo intitulado – *Brazil and the Creation of the IBSA Dialogue Fórum (the G-3)*.

mudança da atitude brasileira em relação a normas e regimes internacionais, sobretudo os referentes aos direitos humanos e ao controle de tecnologias sensíveis (Soares de Lima, 1994: 07), bem como em relação ao tratamento dispensado à temática do meio ambiente.

### **III.1 A orientação regionalista**

Muitas das conhecidas características constitutivas do Brasil operaram historicamente como verdadeiras forças a isolar o país em sua região: a colonização portuguesa, em uma área majoritariamente de colonização espanhola; a concentração da população ao longo da costa, separada de seus vizinhos sul-americanos por extensos vazios demográficos; e os quase setenta anos de monarquia, em contraste com a opção republicana dos outros países da região. No século XX, a estratégia de desenvolvimento seguida pelo país, a da substituição de importações, reforçou, no plano econômico-comercial, o isolamento cultural, demográfico e político do Brasil na América do Sul.

Esse isolamento foi mitigado por alguns fatores cujo sentido foi o da aproximação continental<sup>47</sup>. São eles: a inexistência de disputas fronteiriças, graças ao bem-sucedido esforço diplomático brasileiro, concluído no início do século XX, de definir e fixar os limites com seus vizinhos; a percepção de que o Brasil poderia ter um papel importante para a estabilidade regional advinda de seu envolvimento, nos anos 30, na solução de controvérsias regionais (entre a Colômbia e o Peru, na questão de Letícia; entre a Bolívia e o Paraguai, na disputa do Chaco; e entre o Peru e o Equador, no conflito por território na Cordilheira do Condor); e ainda, nos anos 40 e 50, a tomada de consciência do efeito naturalmente integracionista gerado por uma infraestrutura de conexão física, da qual foram exemplos as pontes São Borja-São Tomé (1948) e da Amizade (1957).

Foi somente, no entanto, a partir do fim do regime militar, em meados dos anos 80, que o Brasil iniciou um processo de regionalização aprofundado, em que fatores de sua aproximação com a região triunfariam sobre os de afastamento. No contexto internacional, esse processo foi favorecido pelo desenvolvimento da globalização, cuja lógica impunha a regionalização como

---

<sup>47</sup> A dinâmica histórica da formação da identidade regional brasileira é apresentada de modo esclarecedor em artigo - cujos argumentos retomo nesse trecho - do diplomata Sérgio Danese (2001), *Brasil e a América do Sul: Apontamentos para a História de uma Convergência*.

forma de fortalecer as posições individuais dos países. Essa fase de maior envolvimento na região teve início no relacionamento com a Argentina. A saída dos militares do poder no Brasil e na Argentina abriu caminho para que Brasília e Buenos Aires procurassem superar suas rivalidades e trabalhassem na construção de uma relação cooperativa, emulando o que se sucedeu entre a França e a Alemanha depois da Segunda Guerra Mundial.

O caminho da aproximação foi preparado, ainda nos governos militares, pela solução, em 1979, do contencioso de Corpus-Itaipu, relativo ao aproveitamento dos recursos energéticos do Rio Paraná. Seguiu-se um crescente entrosamento econômico, o qual teve início com a Declaração de Iguazu, firmada pelos Presidentes Sarney e Alfonsín, pela qual se comprometiam a integrar o Brasil e a Argentina em diversas áreas (técnica, econômica, financeira, comercial, entre outras). Em 1986, definiu-se o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), que visava à desgravação tarifária do comércio bilateral de trigo e de bens de capital. O processo ganhou ímpeto em 1988, quando o Brasil e a Argentina assinaram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, o qual estipulou que, em um prazo de dez anos, seriam gradualmente removidos os obstáculos ao livre comércio de bens e serviços entre os dois países.

Em 1991, a atuação brasileira voltada à região foi decisivamente aprofundada e ampliada com a assinatura do Tratado de Assunção, o qual previu a formação de um mercado comum entre o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai – o Mercosul (Mercado Comum do Sul). De acordo com o previsto no Tratado, o Mercado Comum deveria estar formado em 1994, com a livre circulação de bens, serviços e pessoas em seu âmbito; o estabelecimento de uma união aduaneira; a coordenação de políticas macroeconômicas (cambial, fiscal e monetária); e a criação de instituições supranacionais.

Na reunião de Ouro Preto, em 1994, não foi possível atingir os objetivos traçados – aliás, muito ambiciosos – de, *grosso modo*, fazer em quatro anos o que os países europeus fizeram em 40. O Acordo assinado em Ouro Preto completou a personalidade jurídica internacional do Mercosul, mas o agrupamento não se transformou em um mercado comum propriamente dito, e sim em uma união aduaneira incompleta (Maior, 2003: 90). Não obstante, o Mercosul constitui um empreendimento significativo de política externa e trouxe acentuado aumento do comércio entre seus membros: as exportações intramercado passaram de 4 bilhões de dólares em 1990 para

aproximadamente 20,5 bilhões em 1997 (ano em que houve o pico comercial) e situaram-se na faixa de 16,5 bilhões de dólares em 2002<sup>48</sup>.

No que se refere às relações Brasil-Argentina, o processo de integração econômica quebrou um padrão de relacionamento que tradicionalmente oscilava entre a rivalidade e o distanciamento. Mais ainda, com o Mercosul, o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai alteraram um histórico de tentativas frustradas, como se verificou nos casos da ALALC<sup>49</sup> e da ALADI<sup>50</sup>, de liberalização do comércio e de maior integração regional na América Latina. Em um plano mais amplo, o estreitamento de relações com a Argentina e o estabelecimento do Mercosul trouxeram consigo uma dinâmica de adensamento nas relações do Brasil com toda a América do Sul. A existência do Mercado atraiu o interesse de outros países da região, como Chile e Bolívia, que passaram a ser membros associados do Mercosul – i.e., participam da zona de livre comércio, mas não da união aduaneira.

A estratégia brasileira era, no início dos anos 90, de integrar toda a região sul-americana<sup>51</sup> nos moldes do Mercado em constituição com a Argentina, o Paraguai e o Uruguai. Apoiado pelo Mercosul, pela Colômbia e pela Venezuela, o Presidente Itamar Franco lançou a iniciativa de formar, em um prazo de dez anos, uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). A evolução permitiria a um só tempo, da perspectiva brasileira, organizar o espaço sul-americano, reforçar a plataforma regional para enfrentar a globalização e, mais imediatamente, fortalecer a América do Sul nas negociações de uma área de livre comércio com os Estados Unidos. A iniciativa não caminhou como previsto. Verificou-se alguma evolução no sentido de integrar economicamente a região somente nas negociações entre o Mercosul e a Comunidade dos Países Andinos, que culminaram com a celebração de Acordo-Quadro entre os dois blocos.

Apesar disso, a diplomacia brasileira continuou perseguindo uma maior integração regional para o país. Em 2000, o Brasil organizou a I Cúpula de Presidentes da América do Sul. O Comunicado de Brasília, oriundo desse encontro, deixou claro, em primeiro lugar, a consciência dos governos dos

<sup>48</sup> Dados colhidos na página da internet do Ministério das Relações Exteriores do Brasil: [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/mercosul/mercosul.xls](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/mercosul/mercosul.xls).

<sup>49</sup> Associação Latino-Americana de Livre Comércio.

<sup>50</sup> Associação Latino-Americana de Integração.

<sup>51</sup> É importante notar que a América do Sul acabou fixando-se como região com personalidade própria à qual o Brasil passou a reivindicar seu pertencimento, deixando de lado a antiga invenção conceitual francesa de América Latina (Danese, 2001: 57).

países da região de que a aproximação entre eles constituía um imperativo em um mundo em processo de globalização<sup>52</sup>. Em segundo lugar, a reunião deu origem a uma estratégia de busca de maior integração, não restrita a negociações de livre comércio na América do Sul, o que, em termos práticos, significava o comprometimento com a criação de uma infra-estrutura que facilitasse a conectividade entre os países sul-americanos; a integração política em torno do conceito de democracia (uma irradiação da cláusula democrática do Mercosul); a adoção de mecanismos de cooperação para combate de ilícitos transnacionais, em particular o tráfico de drogas; e a colaboração em ciência e tecnologia, tendo em conta o vínculo entre o progresso nessas áreas e o nível de desenvolvimento geral dos países (Lamprea, 2000).

No que toca ao IBAS, o direcionamento regional do Brasil constitui um aspecto importante a observar. A região representa para a diplomacia brasileira uma real opção de desenvolvimento de suas relações exteriores, em contraste com o que ocorre com a Índia e a África do Sul, os quais têm respectivamente entorno hostil ou insuficiente para ampliar significativamente suas bases de poder. Essa real opção regional que o Brasil tem, explica, parcialmente ao menos, porque não foi Brasília a lançar a idéia de articular países de grande peso relativo no Sul e o que levou o Itamaraty a manter uma postura comedida em relação à primeira versão da idéia de coordenação dos países do Sul em um grupo assemelhado ao G-8, conforme comentado no Capítulo I.

Foram somente mudanças introduzidas pelo Governo Lula na condução da política externa que habilitaram o Brasil a encontrar os termos de convívio entre sua estratégia regional e a participação no IBAS, como se pretende expor mais adiante.

### **III.2 A mudança de enfoque em relação às questões multilaterais**

O período da política externa brasileira iniciado em meados da década de 80 teve como primeiro elemento característico o direcionamento da ação

---

<sup>52</sup> O parágrafo 12 do documento afirma que “[a] coesão da América do Sul constitui, também, elemento essencial para determinar de modo favorável sua inserção na economia mundial. Os desafios comuns da globalização - seus efeitos desiguais para diferentes grupos de países e, dentro dos países, para seus habitantes, - poderão ser melhor enfrentados na medida em que a região aprofunde sua integração e continue, de maneira cada vez mais eficaz, a atuar coordenada e solidariamente sobre os grandes temas da agenda econômica e social internacional.” A íntegra do Comunicado pode ser encontrada no seguinte sítio da internet: [http://www.radiobras.gov.br/integras/00/integra\\_0109\\_3.htm](http://www.radiobras.gov.br/integras/00/integra_0109_3.htm).

diplomática para a região, conforme analisado acima, e, como segundo, a alteração no tratamento dispensado às questões multilaterais, o qual se examinará a seguir.

A mudança da atuação multilateral brasileira teve início no campo dos direitos humanos. O Brasil abandonou a posição de distanciamento em relação ao tema – defendido com o argumento de que os direitos humanos deveriam ser tratados por normas internas, e não internacionais, a fim de evitar ingerência nos assuntos nacionais – e adotou uma postura de ativo envolvimento na matéria. Em 1985, assinou a Convenção sobre a Tortura, que ratificou em 1992. O país principiava assim ampla atualização de seu comprometimento internacional com a defesa dos direitos humanos, o que também incluiu a ratificação, em 1990, da Convenção sobre Direitos da Criança; a retirada da reserva geográfica que impedia o país de conceder refúgio a outras pessoas que não as oriundas do continente europeu; a ratificação dos Protocolos às Convenções de Genebra sobre direito humanitário; o ingresso na Convenção sobre Direitos Humanos da OEA; e o reconhecimento, em 1997, da jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>53</sup>.

Em matéria de meio ambiente, registrou-se movimento similar de alteração na posição brasileira. O Brasil desvencilhou-se da postura defensiva em que se encontrava nos anos 70 e 80 e empenhou-se em se colocar de uma maneira construtiva diante do tema. Nesse período, os países do Norte vinham realizando um esforço político para fixar a questão do meio ambiente na agenda internacional. Esse esforço vinha impulsionado por desenvolvimentos científicos, dentre os quais a descoberta da destruição da camada de ozônio e a elaboração da teoria sobre o chamado “efeito estufa”. Fenômenos como esses, não limitados por fronteiras, serviram para alçar o tema do meio ambiente ao nível dos debates globais. Os países do Sul, sem dispor de instrumental científico para nivelar seu diálogo com o Norte, logo perceberam essa desvantagem se traduzir em uma ameaça a sua soberania. Delineava-se a instituição de um “direito de ingerência”, com fundamento na defesa dos valores ambientais. Teses como a da internacionalização da Amazônia ganhavam, dessa forma, respaldo científico e insinuavam-se no universo dos “direitos” internacionais. Os países em desenvolvimento e, em particular, o Brasil viram-se forçados a abandonar a postura de simples rejeição às teses do Norte, na medida em que notaram que

---

<sup>53</sup> Uma abordagem mais ampla e elucidativa do tema pode ser encontrada no artigo *Direitos Humanos. Evolução Institucional Brasileira e Política Externa – Perspectivas e Desafios*, de autoria do Embaixador Gilberto Vergne Saboia (1994).



seu repúdio desqualificado a elas não as faria desaparecer e que sua sobrevivência no tempo acabaria por fixá-las no debate.

Os países do Sul operaram um esforço de redefinição da temática ambiental e só assim ganharam instrumentos que os habilitavam a participar da discussão sobre a defesa do meio ambiente e a resguardar seus interesses nesse contexto negociador. Abandonando, como fizera no caso dos direitos humanos, a posição reativa ao tratamento multilateral de temas considerados potencialmente ameaçadores a sua soberania, o Brasil colocou-se na vanguarda do debate que conduziu à implementação de uma estratégia de inovação conceitual. O fulcro do esforço dos países em desenvolvimento residiu na vinculação do tratamento da questão do meio ambiente à do desenvolvimento, a fim de alterar a idéia simplificadora, segundo a qual meio ambiente e desenvolvimento eram considerados conceitos antagônicos. Um indicador do êxito da estratégia do Sul foi o tratamento, na Conferência das Nações Unidas realizada no Rio de Janeiro em 1992 (RIO-92), do tema do meio ambiente de modo associado ao do desenvolvimento<sup>54</sup>. Essa não foi, contudo, a única conquista conceitual; outras, que também refletiam os interesses do Sul, entraram para o acervo negociador em matéria ambiental, em particular a partir da RIO-92: “responsabilidades comuns mas diferenciadas”, “recursos novos e adicionais”, “partilha dos benefícios auferidos pela exploração tecnológica”, “padrões de produção e de consumo insustentáveis” e “direito ao desenvolvimento”<sup>55</sup>.

No campo da não-proliferação e do desarmamento – principalmente no que diz respeito aos artefatos nucleares de destruição em massa –, verificou-se outrossim uma mudança na atuação do Brasil. Orientada por posições pacifistas, a diplomacia brasileira passou de uma atitude avessa ao trato multilateral das questões nucleares – o que era evidente, por exemplo, na rejeição ao TNP – para adotar uma postura de franco envolvimento no debate internacional e de participação nos instrumentos que regulam a matéria<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> O nome oficial do evento é Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento ou, em inglês, United Nations Conference on the Environment and Development (UNCED).

<sup>55</sup> Esse parágrafo é inspirado no artigo *O Tratamento Multilateral do Meio Ambiente: Ensaio de um Novo Espaço Ideológico*, do Embaixador Pedro Motta Pinto Coelho (1994).

<sup>56</sup> Amado Luiz Cervo (2002: 14) assinala a mudança de posição do Brasil com as seguintes palavras: “A política exterior do Brasil desqualificou a força como meio de ação em favor da persuasão. O país abandonou a tendência iniciada nos anos 70 em termos políticos com a transição da segurança coletiva para a nacional e em termos industriais com a produção de meios de defesa e dissuasão. Reforçou seu pacifismo, firmando pactos internacionais de desarmamento.”

O ponto de inflexão da posição brasileira, também no caso da não-proliferação e do desarmamento, pode ser encontrado em meados dos anos 80. O Brasil chegou a esse período em uma posição intermediária entre a aquisição de armas de destruição em massa (principalmente nuclear) e a total renúncia a elas<sup>57</sup>. O Embaixador Marcos Azambuja explicou (1989: 186) essa posição afirmando que o país estava “preparado para ser um parceiro desarmado de um mundo desarmado”, mas não aceitava “ser um parceiro desarmado de um mundo armado”. Já fora do terreno estritamente de segurança, o Brasil recusava, de um ponto de vista moral, o caráter discriminatório do TNP, que congelava, com base em um critério cronológico (a realização de testes antes da entrada em vigor do Tratado), o direito à posse de armas nucleares. Além disso, o Brasil receava que a renúncia a armas nucleares comprometesse seu desenvolvimento científico e tecnológico.

A partir do final do regime militar, vão-se dispersando as reservas brasileiras relativas à renúncia às armas nucleares, seguindo um paralelo com as transformações na política externa no âmbito regional, especialmente nas relações com a Argentina. Concomitantemente ao processo de integração econômica, houve o fortalecimento da confiança entre Brasília e Buenos Aires no que tange à segurança. Os Presidentes Sarney e Alfonsín, na mesma oportunidade em que assinaram a Declaração de Iguazu (1985), firmaram a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear. Seguiram-se as visitas de Sarney, em 1987, à usina nuclear de Pilcaniyeu, na Argentina, e a de Alfonsín, em 1988, a Aramar, no Brasil. Internamente, esse movimento foi acompanhado pelos constituintes brasileiros, que incluíram, na Carta Magna de 1988, o princípio do uso exclusivamente para fins pacíficos da energia nuclear (art 21, inciso XXIII, alínea “a”).

Em 1990, os Presidentes Collor e Menem assinaram a Declaração sobre a Política Nuclear Comum, pela qual ambos os países renunciaram tanto ao uso de armas atômicas quanto de explosivos nucleares pacíficos e estabeleceram medidas de salvaguardas. O Brasil e a Argentina seguiram adiante no fortalecimento da confiança mútua, ao criarem, em 1991, a Agência Brasileiro-Argentina de Controle e Contabilidade (ABACC) e ao definirem

---

<sup>57</sup> O Tratado de Tlatelolco – oficialmente chamado “Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe” – não chegou a tirar o Brasil dessa posição intermediária: se, por um lado, o Brasil se comprometia por meio desse instrumento com a proibição de armas nucleares na América Latina, por outro, esse mesmo instrumento permitia que as partes contratantes o denunciassem com apenas três meses de notificação prévia (artigo 30). Além disso, o Tratado só entrou em vigor para o Brasil em 1994.

um sistema de inspeções recíprocas<sup>58</sup>. Os entendimentos brasileiro-argentinos ultrapassaram, em seguida, o domínio propriamente bilateral com a assinatura do Acordo Quadripartite (entre o Brasil, a Argentina, a ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica), ratificado pela Argentina em 1992, e pelo Brasil em 1994. O Acordo colocou as instalações nucleares dos dois países inteiramente sob o sistema de salvaguardas da Agência. O Brasil sublinhou assim nos planos bilateral e multilateral seu compromisso de não desenvolver armas atômicas.

Para completar seu envolvimento no sistema internacional de não-proliferação e desarmamento nuclear, faltava ao Brasil alterar sua posição, defendida por mais de um quarto de século, de rejeição ao TNP e ingressar no Tratado. Esse passo foi dado em 1998, com a ratificação da adesão brasileira àquele instrumento.

Por ter estado no limiar do desenvolvimento de armas nucleares e por se ter comprometido a não cruzá-lo, ao se colocar sob o imperativo de todos os acordos e regimes que a comunidade internacional reconhecia como necessários para afiançar esse compromisso, o Brasil conquistou legitimidade para elevar seu perfil internacional nas questões relacionadas à não-proliferação e ao desarmamento. O Presidente Fernando Henrique Cardoso deixou claro que o Brasil assim o faria e, quando da decisão brasileira de rever sua participação no Tratado de Não-Proliferação, afirmou que “como parte do TNP, o Brasil não poupará esforços para que em um futuro mais breve do que imaginamos tenhamos um mundo livre das armas nucleares” (citado por Fernandes, 2002). Em linha com essa afirmação, o Brasil, no mesmo ano em que aderiu ao TNP, lançou com a África do Sul, o Egito, a Irlanda, o México, a Nova Zelândia e a Suécia a Declaração “Rumo a um Mundo Livre das Armas Nucleares: a Necessidade de uma Nova Agenda”. Ademais, como parte da Coalizão da Nova Agenda, foi ativo participante na IV Conferência de Exame do TNP de 2000. No mesmo diapasão, garantiu que um brasileiro, o Embaixador Sérgio Duarte, presida a V Conferência de Exame do Tratado de Não-Proliferação (2005).

O engajamento brasileiro com o multilateralismo nos temas relacionados às armas de destruição em massa salientou-se ainda em várias outras dimensões. O Brasil agiu, com grande empenho, para desbloquear as negociações sobre o tratado para banimento da produção de material fissil

---

<sup>58</sup> Ver, para mais informações, o *site*: <http://www.abacc.org/acordos/portugues/sede.html>

para emprego em armas nucleares (FMCT, em inglês). A atuação brasileira refletiu-se principalmente na apresentação da chamada “Proposta Amorim”, na Comissão de Desarmamento da ONU, que se tornou um marco de referência nas negociações rumo à conclusão do FMCT. Em 1998, o Brasil ratificou sua assinatura ao CTBT. Antes, em 1995, o país ingressou no Regime de Controle de Tecnologias de Mísseis (MTCR<sup>59</sup>, na sigla em inglês), depois de delicada negociação visando a resguardar o desenvolvimento do veículo lançador de satélite brasileiro e, de modo geral, a evolução do programa espacial brasileiro. O Brasil aderiu ao Grupo de Supridores Nucleares (NSG<sup>60</sup>, na sigla em inglês) e, dessa maneira, inseriu-se nas discussões sobre comércio de tecnologias sensíveis. O comprometimento brasileiro com o desarmamento e a não-proliferação no âmbito multilateral foi ainda acentuado com a indicação do Embaixador José Maurício Bustani para o cargo de Diretor-Geral da Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ<sup>61</sup>). Em reconhecimento às qualidades pessoais do indicado e ao alto perfil que assumiu o compromisso brasileiro com as iniciativas multilaterais de desarmamento e não-proliferação, o Embaixador Bustani foi aclamado para o cargo em duas oportunidades (1997 e 2000)<sup>62</sup>.

No longo trajeto percorrido pelo Brasil em matéria de controle de tecnologias sensíveis, um aspecto de sua posição permaneceu inalterado: a preocupação em manter intacto o direito de aplicação pacífica das tecnologias nucleares, químicas, biológicas e espaciais, consideradas fundamentais para que o país satisfaça suas aspirações de desenvolvimento. Vê-se, por exemplo, que o Brasil se tem absterido de apoiar, nas Nações Unidas, projeto de iniciativa indiana sobre os desenvolvimentos científicos e tecnológicos e seu impacto na segurança internacional, justamente porque julga que, da forma como está redigido, esse projeto pode acarretar limitações ao pleno desenvolvimento científico e tecnológico do país.

A análise desenvolvida acima deixa saliente a diferença de posições entre o Brasil – e também a África do Sul –, de um lado, e a Índia, de outro, em relação ao desarmamento e à não-proliferação de armas de destruição em massa. O Brasil não aceitou as tentativas indianas de legitimar sua detenção

---

<sup>59</sup> *Missile Technology Control Regime*.

<sup>60</sup> *Nuclear Suppliers Group*.

<sup>61</sup> Em inglês, *Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons* (OPCW).

<sup>62</sup> Foi justamente seu compromisso com o multilateralismo que explica a saída do Embaixador Bustani, por pressão norte-americana, do cargo de Diretor-Geral da OPAQ. Sobre o assunto ver os *EUA versus Bustani*, do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (2001).

de um arsenal nuclear, com base na tese de manutenção de poder dissuasório mínimo. Rejeitou a concessão – explícita ou implícita – de *status* de potência nuclear à Índia (extensivo ao Paquistão). Na visão atual do Brasil, a Índia (e o Paquistão) deveriam reverter seus programas nucleares, de acordo com os termos da Resolução 1172<sup>63</sup>.

Ao mesmo tempo, a diplomacia brasileira tem valorizado o diálogo e repudiado seja dispensado o tratamento de “párias” à Índia (e ao Paquistão) (Fernandes, 2002). Coerentemente com sua posição, o Brasil não se esquivou da parceria com Nova Délhi no plano bilateral e, mais recentemente, no âmbito do IBAS. Nessa mesma linha, as diferenças em matéria de armas de destruição em massa também não impediram que o Brasil apoiasse a candidatura da Índia a ocupar uma vaga permanente no Conselho de Segurança e, por seu turno, recebesse o apoio de Nova Délhi<sup>64</sup>.

A constituição do IBAS deixa ao observador da cena internacional a indagação sobre a possibilidade de o Brasil se tornar mais sensível aos imperativos de segurança que levaram a Índia a cruzar o limiar de aquisição de armas atômicas e alterar sua posição em relação ao *status* nuclear indiano.

Apesar das alterações na política externa brasileira após 1985, com a ênfase dada à atuação regional e ao multilateralismo, não se pode inferir que essas mudanças marcaram uma ruptura com o passado. O Brasil manteve muitos dos elementos que caracterizavam sua diplomacia antes desse período, em particular o perfil econômico que a distinguiu por quase todo o século

---

<sup>63</sup> O apego do Brasil aos termos da Resolução 1172 encontra-se expresso, por exemplo, no Item 66, DESARMAMENTO GERAL e COMPLETO, letra (q), Redução do Perigo Nuclear (Res.58/47), *Livro de Instruções à Delegação do Brasil (59.ª Assembléia Geral das Nações Unidas)*. Consta aí que o Brasil se abstém de votar em projeto indiano sobre a redução do perigo nuclear tendo em conta, entre outros motivos, “a postergação do cumprimento das metas estabelecidas pela Resolução 1172 (98) do CSNU”.

<sup>64</sup> O comunicado de imprensa relativo à visita do Chanceler Yashwant Sinha ao Brasil realizada em 05.06.2003 (portanto, na véspera da divulgação da Declaração de Brasília) afirma o seguinte: “India and Brazil agreed that the functioning of the UN should be made more democratic and that the Security Council should be expanded so that it is truly representative of the membership of the UN. Developing countries, which account for the overwhelming majority of the UN General Assembly membership and play an increasingly prominent role in world affairs, should be fully represented in the Permanent Members category in the restructured Security Council. They also agreed that the reform and expansion of the Security Council should be an integral part of a common package. They expressed the view that countries such as India and Brazil have a natural claim to a permanent seat in the restructured Security Council (grifo meu). They also felt that this would have a positive effect towards efforts to usher in a peaceful, just and equitable world order and make the Security Council more representative, effective and legitimate.”

XX. Com seus problemas de fronteiras solucionados no início daquele século e pertencendo a uma região relativamente pacífica, o Brasil pôde tirar a ênfase dos aspectos de segurança em sua atuação externa e utilizar sua diplomacia como instrumento para se fortalecer economicamente – ou, como freqüentemente se encontra na literatura sobre o tema, “para promover seu desenvolvimento”. Esse perfil econômico – ou desenvolvimentista – da diplomacia brasileira teve alto relevo, sobretudo quando esteve associado à estratégia nacional de desenvolvimento por substituição de importações. Ainda que essa estratégia se tenha esgotado, sobreviveu na política externa do Brasil a atenção prioritária dada aos temas de ordem econômica, como se vê no caso da formação do Mercosul; na proeminência que têm tido as negociações comerciais multilaterais; na associação entre desenvolvimento, de um lado, e meio ambiente e desarmamento, de outro. Mais recentemente, no Governo Lula, esse viés é encontrado na afirmação internacional do Brasil como país comprometido com as causas sociais e com o desenvolvimento como instrumento para tratá-las com sucesso. Nas palavras do Professor Marco Aurélio Garcia (2003: 06), o Brasil está empenhado em “abrir um novo ciclo de crescimento no qual o atendimento às demandas sociais dos excluídos e dos pobres tenha um caráter estruturante no novo modelo econômico”.

A natureza das mudanças e a persistência de elementos de continuidade na política externa brasileira depois do final do regime militar foi capturada com precisão pelo diplomata Sérgio Danese (2001: 58), quando assinala que a atuação internacional brasileira passou por um “*aggiornamento*”, mas sem “perder seus fundamentos como instrumento de ação externa de um país em desenvolvimento” e que “muitas das mudanças foram principalmente ajustes de direção e de intensidade como resposta a uma nova equação entre interno e externo na vida brasileira.”

### **III.3 A atualização da política externa no Governo Lula**

A diplomacia brasileira passou por sua atualização mais recente no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A magnitude dessa atualização – principalmente em relação à que se deu a partir do final do regime militar – precisará de maior distanciamento histórico para ser aquilatada. Não se pode, contudo, ao se tratar da parceria com a Índia e a África do Sul, deixar de, ao menos, ensaiar uma análise dos elementos de mudança que o governo do Partido dos Trabalhadores imprimiu na política externa brasileira. Com efeito,

quando confrontada inicialmente com a proposta de formação de um grupo de países do Sul, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, não se registraram da parte de Brasília sinais de entusiasmos e, depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, o Brasil seguiu na linha de postergar as conversações sobre o assunto. Quando a idéia de formação de um grupo de países do Sul foi retomada em 2003, o formato proposto era diferente daquele sugerido em 2000 (falava-se, em 2003, em formar um agrupamento com apenas 3 membros), e o propósito do grupo havia sido ampliado, não ficando restrito ao diálogo com o G-8. Essas duas alterações podem ter contribuído para que o Brasil tenha concordado em participar da iniciativa em 2003 – e não antes. É possível também que a mudança de governo tenha trazido modificações suficientemente significativas na política externa brasileira que viabilizaram a participação do país no IBAS. A indagação subjacente é: em que medida a mudança de governo no Brasil abriu caminho para que o país se juntasse à Índia e à África do Sul em Fórum de Diálogo.

### **III.3.1 As estratégias de credibilidade e de autonomia**

A Professora Maria Regina Soares de Lima (2003), ao distinguir entre as estratégias de inserção internacional segundo os modelos de credibilidade e de autonomia, apresenta uma chave para a resposta à questão colocada acima. De acordo com a Professora Soares de Lima, o modelo da credibilidade repousa sobre as seguintes premissas: aceitação da globalização; ajustamento da economia internamente aos requisitos estabelecidos nos centros de poder econômico mundial (poder-se-ia dizer aceitação dos ditames do Consenso de Washington); reforço do multilateralismo entendido como canal privilegiado para o exercício de influência nos assuntos mundiais; e percepção, no caso de países médios, de que não têm um excedente de poder no cenário internacional. A adoção da estratégia de credibilidade por potências médias, como o Brasil, a Índia e a África do Sul, imprime neles a imagem de grandes mercados emergentes: países economicamente estruturados para receber volumosos fluxos de investimentos em um mundo globalizado e politicamente confiáveis, na medida em que se associam às principais normas e regimes internacionais.

Em contraste, a estratégia autonomista organiza-se em torno de uma ativa busca do desenvolvimento de maneira mais independente em relação às exigências de liberalização; de uma tentativa de associação com países que

compartilham os mesmos interesses; e do entendimento de que os países médios têm um espaço para exercício de poder ainda que o mundo seja caracterizado por uma ordem hegemônica. Dentre as potências médias, a opção pela estratégia autonomista dá ao país as características de um ator pronto a ter um papel político como protagonista no cenário internacional (*system affecting state*) e a criticar o modelo econômico cuja adoção é recomendada pelos países desenvolvidos.

A Professora Soares de Lima aproxima a estratégia de política externa do Governo Fernando Henrique à de credibilidade, e a do Governo Lula à de autonomia<sup>65</sup>.

A alteração do modo como o Brasil procura inserir-se internacionalmente permite, em alguma medida, compreender a participação do país no IBAS. Dentro do modelo de credibilidade, o Brasil confiava na sua possibilidade de liderança regional, bem justificada pelo tamanho de sua economia, mas não se via com excedente de poder para assumir uma posição de maior saliência em todo o Hemisfério Sul e para influir decisivamente sobre as grandes questões mundiais. Em um paradigma autonomista, passa a se perceber como capaz de afetar o sistema internacional como um todo, a diplomacia brasileira viu-se “autorizada” a

---

<sup>65</sup> O diplomata Paulo Roberto de Almeida (2004) apresenta análise comparativa da política externa dos governos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Esse trabalho contém vários elementos que se aproximam da análise da Professora Maria Regina Soares de Lima e, portanto, a corroboram. Abaixo estão selecionadas algumas passagens da parte final do texto do diplomata:

- “Conformismo e voluntarismo talvez sejam expressões muito fortes, e certamente maniqueístas, mas elas provavelmente traduzem uma postura de ‘aceitar o mundo como ele é’, no caso de FHC, e outra de ‘mudar o mundo’ (como explicitado, por exemplo, na tentativa insistente de se instituir uma espécie de ‘Fome Zero Mundial’).”

- “FHC chegou a admitir a idéia de uma ‘Tobin tax’ para diminuir a volatilidade e promover a cooperação multilateral e promover a cooperação multilateral em prol de uma ‘arquitetura financeira’ renovada, mas ele nunca chegou, de fato, a lutar por essa idéia, provavelmente desaconselhado por seus assessores econômicos que demonstraram (...) seu viés contrário aos interesses do Brasil, um tomador de recursos nos mercados financeiros internacionais.”

- “... FHC sentia-se à vontade no diálogo com o G-7 e mantinha uma abordagem da agenda internacional não muito diferente da do tipo da OCDE, entidade com a qual flertou no início de seu mandato. Lula não tem nenhuma inibição no diálogo com o G-8 (...), mas aprecia bem mais a coordenação com outros países em desenvolvimento.”

- “... FHC manteve uma abordagem tradicional de diplomacia e a via como tendo papel acessório no processo de desenvolvimento. Lula, por sua vez, deseja promover uma política externa criativa (definida com ‘ativa e altiva’ por seu chanceler), e acredita que ela tem um papel substantivo na conformação de um ‘projeto nacional’.”

- “A intenção proclamada do novo governo é a de assegurar uma maior presença do Brasil no mundo...”



participar do IBAS, para, além de desenvolver seu relacionamento com a Índia e a África do Sul, articular-se com eles sobre temas de alcance global (fome e pobreza, meio ambiente, o processo de paz no Oriente Médio, entre outros) e aí procurar exercer influência no maior grau possível.

A despeito da maior proximidade da estratégia autonomista, o Governo Lula continua a atribuir alta prioridade à ação multilateral e à diplomacia regional; mas há, certamente, algumas mudanças de ênfase em relação a esses dois aspectos. No campo do multilateralismo, detecta-se não só uma maior disposição de liderança, como apontado acima no caso do IBAS e do G-20 em Cancún, mas também uma postulação mais insistente para que o multilateralismo, onde necessário, seja reformado para que o país possa exercer maior influência nos assuntos mundiais, como se vê no pleito decidido do Brasil por um assento permanente no Conselho de Segurança. Esses dois aspectos – liderança e reforma – encontram-se juntos na iniciativa do Brasil, lançada em paralelo à 59.<sup>a</sup> Assembléia Geral das Nações Unidas, para que os líderes mundiais se associem ao Brasil em uma ação contra a fome e a pobreza.

No plano regional, Brasília procurou, no Governo Lula, dar conteúdo mais concreto às declarações de relacionamento político-estratégico com a região. Assim foi com o envolvimento na crise venezuelana, aberta pela oposição daquele país, que pedia a realização de plebiscito sobre a permanência no poder do Presidente Hugo Chávez. Por meio do grupo de Amigos do Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos, a diplomacia brasileira assumiu um papel mediador entre o governo e a oposição venezuelanos. No contexto regional ampliado, o Brasil também atuou de forma saliente, do que dá provas o envio de tropas ao Haiti, para compor a Força de Paz das Nações Unidas. Note-se que foi o maior contingente brasileiro destacado para compor uma Força de Paz. O Governo Lula ainda reforçou a ênfase que a política externa brasileira atribuiu ao Mercosul desde o Governo Sarney. Reafirmou, com os outros membros do Mercado, o projeto de total derrubada das barreiras restantes ao livre comércio, de aperfeiçoamento da união aduaneira e, no final, de formação de um autêntico mercado comum. Aos elementos próprios da formação do mercado comum, a diplomacia do Presidente Lula agregou uma agenda social e política, expressa, por exemplo, na proposta de voto direto para o parlamento do Mercosul.

### III.3.2 O desenvolvimento da política externa no paradigma autonomista

No restante deste capítulo, procurar-se-á apresentar áreas que completam o quadro da política externa brasileira, com ênfase no Governo Lula, em razão de sua relevância mais direta para o estudo do IBAS.

Iniciando pelas análises das relações com os Estados Unidos, recorda-se que o Presidente Lula, em visita que fez a Washington como presidente-eleito, manifestou o propósito de manter relações “maduras” com aquele país. Mencionou sua disposição de “dar início a quatro anos de uma convivência franca, construtiva e benéfica” entre Brasília e Washington. Assinalou, ademais, seu convencimento de que o Presidente Bush seria um importante aliado na construção de um novo Brasil<sup>66</sup>. O tom do discurso pode ter surpreendido o observador da política externa brasileira. Era de se esperar uma reserva maior quanto a manifestações de otimismo sobre o futuro das relações entre os dois países, tendo em conta o histórico de suspeição – e de oposição – do Partido dos Trabalhadores em relação aos Estados Unidos.

O desenrolar do relacionamento mostrou que aquelas expectativas não eram infundadas, pois logo apareceram diferenças entre o Brasil e os Estados Unidos, que, comparativamente com o que ocorreu antes do Governo Lula, evidenciavam uma menor fluidez nas relações entre os dois países. O Brasil, como aliás já acontecera no governo anterior, mas não com a mesma contundência, deixou claro seu descontentamento com a predominância na agenda internacional, por pressão norte-americana, dos temas relacionados à segurança (o combate ao terrorismo, em especial), em detrimento de uma maior atenção à temática do desenvolvimento e da justiça social. O Brasil discordou do uso da força para combater o terror e assinalou que, alternativamente, esse mal deveria ser enfrentado por meio da solidariedade e da cooperação para eliminar a pobreza e a exclusão social (Amorim, 2004). Também apareceram diferenças em temas mais localizados: (a) a determinação do governo brasileiro de aplicar reciprocidade – por meio de coleta de impressões digitais de cidadãos norte-americanos – ao processo de identificação de brasileiros (e de pessoas de outras nacionalidades) que tencionassem ingressar nos Estados Unidos; e (b) a ameaça de cassação do

---

<sup>66</sup> Discurso no *National Press Club* (Lula, Amorim & Guimarães, 2003)

visto do jornalista norte-americano em razão da publicação de matéria com insinuações, sem fundamento, prejudiciais à imagem do presidente.

Nas negociações da ALCA<sup>67</sup>, as disputas entre o Brasil e os Estados Unidos foram uma constante desde seus primórdios, que remontam à Iniciativa para as Américas do Presidente George Bush<sup>68</sup>. Antecipava-se que as disputas se acirrarão com a eleição do Presidente Lula, por causa do histórico da frontal oposição do PT à formação de uma área de livre comércio no Hemisfério, o que entendia ser um projeto norte-americano de “anexação” política e econômica. Houve no Governo Lula um endurecimento da posição brasileira, conforme o prognosticado, mas não uma guinada em relação à posição que o Brasil defendera no governo anterior. O Presidente Fernando Henrique Cardoso manteve uma atitude de cautela em relação à ALCA, que se traduzia na insistência de que fosse aceito o princípio negociador do *single undertaking*. Isso significava que o “toma lá, dá cá” das negociações comerciais seria aceito ou rejeitado como um todo, e não setor a setor. Essa posição era balizada por um cálculo econômico das vantagens e desvantagens da ALCA, de modo condizente com a autopercepção do país como um grande mercado emergente – típica, como se viu, do comportamento no paradigma da credibilidade. A essa postura o Governo Lula agregou uma dimensão de cunho mais político. Em sua ótica, a ALCA exigia do Brasil cuidadosa avaliação do impacto sobre a soberania do país. Ficava, dessa maneira, claro que o PT no poder não havia feito *tabula rasa* de seu passado de oposição à área de livre comércio e que a tratava dentro do paradigma autonomista.

Essencial a observar no todo das relações Brasil-Estados Unidos é a reação brasileira contrária à hegemonia norte-americana na ordem internacional. O Brasil vê, no mundo multipolar, um cenário mais propício para a preservação de sua soberania. Por isso, tem buscado desenvolver uma política externa que o Chanceler Celso Amorim caracterizou de “altiva” e “ativa”: “altiva” na preocupação com a defesa do interesse nacional e “ativa” na procura de espaços de atuação para o Brasil. No mesmo diapasão, o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (Silva, Amorim & Guimarães, 2003: 69) asseverou que

*“[o] mundo multipolar sem hegemonias em que todos os Estados obedecem ao Direito Internacional e procurem resolver suas contro-*

---

<sup>67</sup> Área de Livre Comércio da Américas.

<sup>68</sup> Uma análise completa do processo negociador da Cúpula das Américas (1994) encontra-se na tese de CAE do diplomata Fernando Simas Magalhães (1998).

*vérsias de forma pacífica é o mundo que mais interessa à nação brasileira”.*

Esse ângulo é revelador das motivações que conduziram o Brasil ao IBAS. Ao almejar a multipolaridade, Brasília viu naturalmente com bons olhos a formação de um mecanismo inovador na cena internacional, com potencial de constituir um pólo de poder. E certamente espera, ao participar dele, promover uma agenda de política externa mais próxima de suas necessidades e interesses na ordem mundial.

Atente-se que o IBAS não deve, por isso, ser percebido como uma iniciativa antinorte-americana. O Brasil não tenciona por meio dele promover uma confrontação com os EUA. Isso seria trabalhar com base em uma agenda meramente negativa. O Fórum, em realidade, representa para o Brasil uma oportunidade de consecução de uma política externa anti-hegemônica; em outras palavras, uma política externa que garanta ao país espaço de atuação na ordem internacional autônomo em relação àquele definido pelos temas e perspectivas de preferência norte-americana e, ao mesmo tempo, propício à germinação de uma agenda positiva cujo talhe se conforme às aspirações brasileiras.

A busca de espaços para a atuação externa também fica clara na maneira como o Brasil tem conduzido suas relações com a Europa. Simultaneamente às tratativas sobre a ALCA, o Mercosul desenvolveu negociações de liberalização comercial com a União Européia. Dessa forma, ao menos no terreno comercial, os países do Mercosul procuraram estabelecer um relacionamento concorrente com o da ALCA. Até o final do Governo Fernando Henrique, contudo, a Europa não se apresentava como uma real alternativa em termos político-estratégicos – mas só comerciais.

A partir do Governo Lula, os formuladores de política externa brasileira passaram a incluir em seu cálculo a existência de uma fratura nas relações político-estratégicas entre os dois lados do Atlântico Norte. Percebiam que, desde o final de Guerra Fria, as divisões entre os EUA e a Europa iam tornando-se cada vez mais aparentes sobre questões tão diversas quanto as do meio ambiente, jurisdição da Corte Internacional de Justiça, o conflito israelo-palestino e o papel das Nações Unidas. A eleição do Presidente Bush e os atentados de 11 de setembro aprofundaram e tornaram mais visíveis as diferenças entre os Estados Unidos e a Europa. Esta, com exceção do Reino Unido, assumiu uma postura de defesa do Direito Internacional e do

multilateralismo, bem como enfatizou o uso da diplomacia para o trato das questões internacionais, como se apregoasse que o mundo não-comunitário seguisse o mesmo caminho trilhado pelos países europeus depois da Segunda Guerra Mundial. Os EUA, por seu turno, mostraram-se mais inclinados à ação unilateral e mais propensos ao uso da força no cenário internacional, como que convencidos de que as relações internacionais constituem um universo essencialmente anárquico, apesar das muitas regras, regimes e instituições existentes nesse domínio, e de que somente os meios militares são, em última instância, eficazes no trato de conflitos internacionais em que esteja em jogo questão de interesse maior norte-americano, como na luta contra o terrorismo.

A Europa, ao mesmo tempo em que se destacou como um pólo de poder distinto dos Estados Unidos, ainda que incapaz de se equiparar a ele, tem defendido posições consideravelmente mais próximas das brasileiras diante as atuais crises internacionais, como se vê em seu pleitos a favor do recurso a instituições multilaterais e do respeito ao Direito Internacional. Brasília sentiu-se assim naturalmente atraída para o lado europeu no Governo Lula (em contraste, por exemplo, com a Índia, que nas divergências entre os dois lados do Atlântico Norte, tomou antes o partido dos Estados Unidos). A inclinação do Brasil evidencia-se sobretudo no estreitamento da parceria com a França. Destacam-se como indicadores do novo ímpeto no relacionamento bilateral franco-brasileiro a inclusão da França na primeira viagem oficial do Presidente Lula; a reafirmação francesa de apoio à candidatura brasileira a uma vaga no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Soma-se o apoio francês a duas importantes iniciativas brasileiras no plano internacional: a primeira, a instituição de um programa de ação para identificar fontes alternativas de financiamento ao desenvolvimento (*Geneb Declaração dos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva, Jacques Chirac, Ricardo Lagos e do Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan* de 30 de janeiro de 2004); e a segunda, mencionada acima e relacionada com a primeira, a reunião de líderes mundiais em paralelo à 59.<sup>a</sup> Assembléia Geral das Nações Unidas, para discutir os resultados dos trabalhos do grupo técnico, instituído na reunião de Genebra, que procurou identificar fontes alternativas de financiamento.

O quadro da política externa brasileira completa-se com a análise dos relacionamentos com a China e com o continente africano, bem como com uma menção aos recursos de poder de que o Brasil tem lançado mão para sustentar sua intensa atividade internacional.

O relacionamento do Brasil com a China ganhou ímpeto nos anos 90. Em 1993, o Brasil definiu a Ásia como prioridade de sua política externa, e o primeiro-ministro chinês, Zhu Rongji, por sua vez, nomeou de “estratégica” a parceria entre a China e o Brasil – termo que passou a ser correntemente utilizado para designar as relações entre os dois países. A partir desse momento, o progresso experimentado no relacionamento com a China foi notável nas vertentes política, econômica e de cooperação. No plano político, o Brasil e a China assentaram seu entendimento na valorização da multipolaridade, na busca de preservação de espaços de autonomia para sua atuação internacional e na contrariedade à consolidação de hegemonias (Fujita, 2003). Passaram a convergir também no interesse de ver uma liberalização de mercados que favorecesse uma melhor colocação de seus produtos.

No plano econômico, a RPC tornou-se um dos principais parceiros comerciais do Brasil. Em 2003, foi o segundo maior destino das exportações brasileiras (6,2% do total) e a origem de 4,2% das importações. A China desbancou assim o Japão da condição de principal contraparte comercial do Brasil na Ásia. Também no plano científico e tecnológico as relações entre Brasília e Pequim floresceram consideravelmente na última década. A excelência da cooperação é demonstrada pelo programa de construção de satélites de sensoriamento remoto. Dois satélites – o CBERS I e II – foram conjuntamente desenvolvidos e lançados no âmbito desse programa, e, dando mostras do sucesso dessa iniciativa, os governos dos dois países, em 2002, fixaram entendimento para desenvolver e lançar, respectivamente em 2006 e 2009, o CBERS III e IV.

Lembre-se, por fim, que o Presidente Lula mencionou a China em seu discurso de posse, dentre os países com os quais tencionava aprofundar o relacionamento e, em linha com essa diretriz, visitou a RPC em maio de 2004, acompanhado de importante comitiva empresarial<sup>69</sup>.

O Brasil e a China estabeleceram, como se depreende do exposto acima, uma parceria de excelência. As relações que o Brasil mantém com a China fornecem possivelmente o modelo do que Brasília tencionaria ver desenvolvido no IBAS. Com efeito, os pressupostos políticos do relacionamento com a China estão próximos das motivações básicas que conduziram o Brasil ao IBAS, das quais a mais relevante é sua convicção anti-hegemônica.

---

<sup>69</sup> Para uma visão ampla e atual do relacionamento Brasil-China, ver *Brasil-China: Trinta Anos de Uma Parceria Estratégica*, do Professor Henrique Altemani de Oliveira (2004)

Igualmente, as realizações econômicas e de cooperação que o Brasil e a China atingiram são equivalentes àquelas que Brasília teria intenção de implementar no IBAS. Afinal, como se viu no Capítulo I, o Fórum não se limita à coordenação política, mas também se volta para a promoção do desenvolvimento de laços econômicos e de projetos de cooperação; e, para que esses objetivos sejam alcançados, as duas Comissões Mistas Trilaterais previram um ambicioso programa de trabalho.

Os paralelos que se pode traçar entre as relações com a China e as aspirações brasileiras para o IBAS não devem, entretanto, levar à conclusão de que a entrada da China no Fórum seria do interesse brasileiro, ao menos imediatamente. Se, por um lado, a participação da China aumentaria significativamente o peso do bloco, por outro, da perspectiva brasileira, o ingresso da China poderia significar, em alguns casos, ter de submeter a uma intrincada coordenação com a África do Sul e a Índia uma relação bilateral que flui com facilidade.

No que diz respeito à África, o Presidente Lula herdou do governo anterior um quadro de atuação reduzida no continente<sup>70</sup>. O Presidente Fernando Henrique Cardoso, em boa parcela dos anos 90, assumiu uma política de relações seletivas com os países africanos. Privilegiou o contato com os países de língua portuguesa e lançou as bases de uma parceria mais estreita com a África do Sul. Apesar da seletividade, a parceria Brasília-Pretória, nos últimos anos do Governo do PSDB, não estava desenvolvida como parecia que aconteceria. Havia uma virtual paralisação das negociações comerciais e a ausência de qualquer coordenação política que fugisse ao nível tópico. Tampouco se registraram evoluções importantes nos relacionamentos com os países de língua portuguesa.

Aos países fora do grupo dos selecionados foi dispensado um tratamento contido. Ciente de suas limitações de poder, reforçada pelo modelo de credibilidade, o Brasil cuidava para não enveredar por uma diplomacia retórica. Evitava a tentação de, no discurso, procurar atender às expectativas africanas de auferir benefícios materiais de uma relação mais próxima com o Brasil. O Professor José Flávio Sombra Saraiva (2002: 11) chega à conclusão de que a política de seletividade e contenção retórica acabou por deixar a África “fora do norte da política externa do Brasil nos anos 1990”.

---

<sup>70</sup> O Ministro Celso Amorim 2003, em entrevista à publicação *Indústria Brasileira* (setembro de 2003, p. 12), comenta que “o Brasil deixou de dar importância à África? Teoricamente talvez não, mas, na prática, a África estava tendo menos atenção”.

O périplo africano do Presidente Lula, em novembro de 2003, constituiu um esforço de relançamento de uma política externa brasileira para a África. Então, o presidente do Brasil visitou São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, a Namíbia e a África do Sul. Em julho de 2004, deu continuidade a seu envolvimento direto na diplomacia para a África ao visitar o Gabão e Cabo Verde e, uma vez mais, São Tomé e Príncipe, desta vez para participar da Reunião de Cúpula da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Em suas visitas, o Presidente Lula fez-se acompanhar de expressiva delegação de empresários. Com isso, o Brasil sinalizava sua intenção de se religar ao continente, explorando não só as possibilidades de maior intercâmbio cultural e de fortalecimento de vínculos políticos, mas também as oportunidades econômicas existentes na África. O Ministro Celso Amorim (2003: 12) assinalou, entre outras áreas economicamente promissoras, a de mineração e a de construção civil, já bastante desenvolvidas no passado; a da exploração de petróleo em Angola e São Tomé e Príncipe; a da indústria carvoeira em Moçambique; e a de prestação de serviços bancários em Angola. A África encontra-se, assim, inserida no mesmo paradigma que anima a política externa em outras áreas de sua atuação: procurar brechas no meio internacional para relacionamentos construtivos e autônomos em relação à agenda internacional que reflete as perspectivas de Washington<sup>71</sup>.

Pode-se compreender o IBAS como parte do relançamento da política externa brasileira para a África empreendido no Governo Lula? A condição de país africano da África do Sul poderia embasar uma resposta afirmativa de que o Brasil, sim, desenvolve uma política externa mais orientada para a África ao participar de um triângulo estratégico com a África do Sul. Essa suposição apóia-se, no entanto, demasiadamente em uma mera constatação geográfica e merece algumas qualificações. A idéia de formação do IBAS, tal como exposta no Capítulo I, parece ter sido informada não tanto pela preocupação com a simetria regional de membros, mas antes pela intenção de reunir países médios do Sul de projeção global. Se a liderança regional

---

<sup>71</sup> O Professor José Flávio Sombra Saraiva (2002: 15) identificava, mesmo antes do início do Governo Lula, a possibilidade de inscrever o relacionamento do Brasil com a África na lógica da busca de parcerias internacionais alternativas àquelas que seriam ditadas pelos interesses norte-americanos: Escreveu ele que “uma política africana bem concertada com seus parceiros do outro lado do Atlântico pode constituir instrumento de barganha na vontade de reorientação do eixo diplomático de temas como terrorismo para outros temas, mais construtivos e de interesse mútuo do Brasil e do continente africano, como o desenvolvimento sustentável e a cooperação Sul-Sul.”



dos países do Fórum pesou para a associação com a África do Sul no IBAS, foi como um fator, mas possivelmente não como causa determinante.

Ademais, o relacionamento do Brasil com a África do Sul, mesmo se isolado do Fórum, talvez não se preste como típico da política externa do Brasil para a África. Por sua grandeza econômica e por seu histórico de isolamento no continente e no cenário mundial, as relações de Brasília com Pretória têm sido plasmadas segundo padrões específicos que, certamente, não serviriam como modelo para o estabelecimento de outros relacionamentos com países africanos. Note-se, por exemplo, que o Brasil não pode excluir que a ajuda em bases concessivas ocupe um lugar de destaque no relacionamento com muitos países da África, mas que obviamente pode não contemplar esse tipo de atividade no relacionamento com a África do Sul; tampouco a política externa brasileira pode ignorar as possibilidades de cooperação horizontal com a África do Sul em vários campos da ciência e tecnologia<sup>72</sup>, enquanto esse tipo de atividade tem alcance mais limitado com outros parceiros africanos; além disso, a África do Sul apresenta um potencial de parceria comercial mais desenvolvido do que o de outros países do continente. Em suma, a relação do Brasil com a África do Sul, no âmbito do IBAS e mesmo isoladamente, não pode ser, com exatidão, inserida no cerne do que constituiria uma política externa brasileira voltada para o continente africano como um todo.

Ainda no tratamento de vertentes da política externa brasileira no período atual, menção seja feita ao Oriente Médio. Movido pelo mesmo objetivo de abrir novas fronteiras para a atuação do Brasil, o Governo Lula tomou a iniciativa de chamar a Cúpula América do Sul-Países Árabes, que se realizou em 10-11 de maio de 2005. Uma simples consideração das cifras do comércio entre as duas regiões justifica que o Brasil procurasse explorar o potencial de relacionamento com o mundo árabe. Dos 240 bilhões de dólares que importam os países que participaram da Cúpula, apenas 4 bilhões são produtos brasileiros (Cervo, 2005). É ainda mais surpreendente esse baixo volume de importação quando se considera que há 17 milhões de árabes ou descendentes que vivem na América do Sul, muitos dos quais com vínculos vivos com seus países de origem. Era natural, pois, que, ao procurar caminhos novos para

---

<sup>72</sup> A respeito, vale assinalar que o Brasil, a África do Sul e a Índia ocupam lugares próximos no *rank* de publicações científicas (Índia 23º lugar; Brasil 24º, e África do Sul 29º) – Telegrama 913/04 da Embaixada em Nova Délhi (Ostensivo).

trilhar, a política externa brasileira encontrasse a rota do mundo árabe. Era de se esperar que, preservando seu papel de liderança regional, Brasília convidasse os países da região a se associarem ao empreendimento, ainda que tivesse que enfrentar, em alguns casos, ressentimentos pelo vigor de sua atuação internacional.

### III.3.3 “Soft power” na política externa do Brasil

Um ponto ainda é preciso enfatizar. No Governo Lula, a ampliação da atividade diplomática brasileira tem-se sustentado, graças a um aumento dos recursos de poder do país. Aos elementos de poder tradicionais – militares e econômicos –, o Governo Lula conseguiu agregar uma parcela considerável de poder brando (*soft power*)<sup>73</sup>.

Em parte, esse poder adveio da personalidade carismática e da biografia do Presidente Lula. Aos olhos da comunidade internacional, o Brasil havia eleito um líder em sintonia com as necessidades de promoção da justiça social no país, o que era lastreado por seus anos de luta sindical e de coerente liderança político-partidária. Em reconhecimento a isso, a comunidade internacional emprestou seu apoio ao mandatário brasileiro. Em outra parte, o poder brando do Brasil foi aumentado pela bandeira do combate à fome. Ela dava uma forma concreta ao compromisso geral com as causas sociais que estavam no topo da proposta de governo do Partido dos Trabalhadores. O valor da luta contra a fome, como símbolo de um empreendimento maior de elevação social das parcelas mais carentes da população, havia provado seu poder galvanizador na campanha eleitoral de 2002, que conduziu o PT ao Governo. *Mutatis mutandis*, ao transplantar essa causa para o plano internacional, os formuladores de política externa brasileira conseguiram despertar o interesse de vários atores pela integralidade do projeto de política externa do país.

---

<sup>73</sup> Toma-se aqui a definição de poder brando que Joseph Nye apresentada em seu livro *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, a qual reproduz na nota 1 de seu artigo *A Vantagem dos Estados Unidos na Informação* (1997): “‘Poder Brando’ significa a habilidade de alcançar resultados desejados nas relações internacionais por meio da atração ao invés da coação. Ele atua no convencimento de outros parceiros a seguir ou concordar com normas e instituições que induzem ao comportamento desejado. O poder brando pode estar na atração provocada por idéias ou na habilidade para estabelecer agendas que contemplem a preferência de outros parceiros. Quando um estado pode tornar o seu poder legítimo, na percepção de outros estados, e quando pode criar instituições internacionais que estimulem outros estados a canalizar ou limitar suas atividades, provavelmente não necessitará utilizar com intensidade os seus tradicionalmente custosos recursos militares e econômicos.”

Esse poder brando o Brasil conseguiu exercer junto à Índia e à África do Sul no IBAS conforme se depreende pela inclusão do tema do combate à fome na agenda do grupo. Lê-se, no parágrafo 6 de Declaração de Brasília, que os ministros dos três países “reconheceram a importância dos esforços internacionais de combate à fome” e que se “comprometeram a estudar um programa trilateral de assistência alimentar”. O Brasil conseguiu assim atrair seus dois parceiros para reforçar uma linha de política externa, de início, prioritariamente brasileira. Ao mesmo tempo, o poder brando do Brasil, em certa medida, foi transmitido ao grupo que passou a poder exercer atração e persuasão no cenário internacional com base no compromisso de combate à fome e na liderança do Presidente Lula.

Em poucas palavras, o Brasil, desde 1985, empreendeu mudanças significativas em sua política externa. Abandonou posturas refratárias ao trato das questões dos direitos humanos e do meio ambiente no âmbito multilateral. Comprometeu-se, com sua adesão ao TNP, a definitivamente não cruzar o limiar para aquisição de armas nucleares. E desenvolveu uma política, da qual resultou o Mercosul, de aprofundamento das relações em seu contexto regional.

A partir do Governo Lula, essas alterações de rumo combinaram-se a uma estratégia autonomista de política externa. Isso implicou em uma assertividade na atuação internacional brasileira no sentido de aumentar a influência do país nos assuntos globais. Para tanto, Brasília procura espaços na ordem internacional que se fecha sob a hegemonia norte-americana.

O Brasil vê na formação do IBAS a abertura de um espaço internacional novo que pode aproveitar em benefício da ampliação de sua influência internacional, do fortalecimento, no Sul, de seus vínculos comerciais e da diversificação de suas opções de cooperação.



## Capítulo IV

### O IBAS na Política Externa da Nova África do Sul

O final do regime do *apartheid* em 1994 constituiu o acontecimento mais marcante da vida política sul-africana desde a estruturação desse mesmo regime pelo Partido Nacional em 1948. Vinda com o fim do apartheid, a democratização do país inaugurou uma fase de profundas mudanças tanto no plano doméstico quanto na atuação externa da República da África do Sul (RAS)<sup>74</sup> e serve como referência básica para o exame a que se procederá, neste capítulo, da política externa sul-africana e da inserção do IBAS em sua lógica.

Encontram-se, na política externa da África do Sul democrática, dois momentos distintos, mas contínuos, que correspondem ao governo de transição de Nelson Mandela (1994-98) e ao período da presidência de Thabo Mbeki – iniciado em 1999 e ainda em curso, depois da re-eleição do presidente em 2004. Esses dois momentos serão analisados a seguir.

#### IV.1 O período da Presidência Mandela

No Governo Mandela, a política externa refletiu de maneira bastante direta os desenvolvimentos da política interna. É, portanto, útil procurar explicar

---

<sup>74</sup> Uma análise concisa e acurada da política externa sul-africana de 1945 a 1994, cujo tratamento foge aos limites deste trabalho, pode ser encontrada no texto *South African Foreign Policy (1945-1999)* do Ministro Hélio Magalhães de Mendonça (2000: 11-90).

a atuação externa do país de 1994 a 98 em paralelo com os desdobramentos que se verificaram no plano doméstico. A vitória do partido da maioria negra, o Congresso Nacional Africano (ANC<sup>75</sup>, na sigla em inglês) nas urnas, em 1994, apesar de esmagadora, não se traduziu imediatamente no domínio da vida política por esse partido. Pelos acordos que levaram ao final do regime aparteísta, o ANC teve de partilhar o poder, em um Governo de Unidade Nacional, com o Partido Nacional. Acrescente-se que, embora a maioria negra estivesse no governo, vários núcleos de poder – em particular o econômico – permaneciam nas mãos da minoria branca<sup>76</sup>. O cenário na África do Sul logo depois de extinto o *apartheid* contou, certamente, com elementos novos, mas com eles conviveram vários outros, da antiga ordem. Conciliar os diversos interesses em ação na cena política – muitos deles opostos – consistia em tarefa de alto grau de complexidade.

O Programa de Reconstrução e Desenvolvimento (*Reconstruction and Development Programme* – RDP) representou uma tentativa do governo de responder ao desafio da nova época. O RDP procurou acomodar, em uma única política econômica, projetos de intervenção estatal e de distribuição de riquezas junto com propostas de fortalecimento do mercado e de geração de condições para atração de investimentos externos. Logo, verificou-se que, em função de suas contradições, o programa era inviável e assim, antes de completar dois anos, foi substituído pelo “Plano de Crescimento, Emprego e Reconstrução” (*Growth, Employment and Reconstruction Plan* – GEAR), de linha mais ortodoxa em matéria econômica.

A mesma sobreposição de interesses da antiga e da nova ordem tornou-se aparente quando a nova África do Sul procurou projetar-se no cenário internacional. A política externa tentava acomodar ao menos dois projetos. O primeiro deles, de corte pragmático e um prolongamento de políticas existentes na época do *apartheid*, favorecia a concessão de prioridade às relações com o Norte e limitação de contatos no contexto regional (África Austral). Uma versão mais extremada dessa escola propugnava pelo isolamento em relação ao continente africano, lançando mão do argumento de que o contato com a

---

<sup>75</sup> *African National Congress*.

<sup>76</sup> O Professor Tom Lodge (1999: 01), da Universidade de Witwatersrand, observou a respeito que “[i]n the months which followed the April 1994 general election, African National Congress (ANC) leaders, struggling to come to grips with their new portfolios and ministries, often observed that there was a fundamental distinction between controlling the government and coming to power. The ANC, they said, was in government, but it was by no means yet in power.”

conturbada situação da África poderia prejudicar a consolidação do regime da maioria negra. O segundo projeto advogava o envolvimento radical no continente, assunção de uma posição de liderança africana, estreitamento de laços com os países em desenvolvimento e, a partir daí, a definição de suas relações com o Norte. Enquanto, no plano retórico, as autoridades sul-africanas se aproximavam do segundo projeto, oscilavam, na prática, entre os dois.

O analista dos fatos da política externa da nova RAS encontrava um cenário confuso, cujo caso emblemático foi a promessa de Pretória, em 1994, de reverter a política do governo aparteísta de reconhecimento de Taiwan e, de acordo com o que se esperava do novo regime, estabelecer relações com a RPC; o prometido, no entanto, só foi cumprido quatro anos mais tarde (Fiúza, 2000: 59).

O convívio das polaridades que caracterizaram os primeiros anos do governo democrático foi possível, em grande parte, pelo chamado “fator Mandela”. Madiba, como é carinhosamente chamado o líder sul-africano, conseguiu unir seus conterrâneos em um patamar de idéias que superava as dicotomias da vida nacional – negros-brancos, antiga-nova ordem, pragmatismo-idealismo, distribuição-crescimento, afro-eurocentrismo. Com seu carisma pessoal e respaldado internacionalmente, o primeiro presidente da RAS democrática fez prevalecer os imperativos de realizar uma transição pacífica e de garantir um convívio harmonioso entre brancos e negros em uma nação “arco-íris”. Mandela seguiu assim a linha do “não-racialismo”, defendida pelo ANC desde sua fundação, em 1912, e contida na *Freedom Charter* do movimento (1956)<sup>77</sup>. Ressaltou a inspiração gandhiana do ANC e trouxe para o governo o lastro moral da luta contra um regime odioso. Dessa forma, criou um invólucro de princípios o qual impediu que as tensões existentes no período de transição na RAS escalassem para uma ruptura da ordem e, dessa forma, ganhou tempo para uma acomodação das forças no país<sup>78</sup>. Além disso, Mandela manteve vivo o clima de celebração do final do *apartheid*. Permitiu que se forjasse um sentimento duradouro de vitória entre os muitos despossuídos que esperavam – e não obtiveram – uma alteração súbita de suas condições de vida com o término do racismo

---

<sup>77</sup> Em seu discurso de posse, Mandela, em 10 de maio de 1994, claramente reafirmou seu compromisso com os altos ideais do movimento. Destaco a passagem em que Mandela afirma “We trust that you will continue to stand by us as we tackle the challenges of building peace, prosperity, non-sexism, non racialism and democracy.”

<sup>78</sup> O primeiro passo no sentido da normalização da vida política foi dado em 1996 com a saída de Frederik Willem De Klerk da vice-presidência e o fim do Governo de União Nacional, o que fixou o governo de maioria negra.

institucional. O papel extraordinário de Nelson Mandela na transição sul-africana justifica a criação da expressão *Madiba Magic*, empregada para designar sua intervenção bem-sucedida em situações de difícil solução.

No que diz respeito à atuação internacional, a figura de Mandela sobrepôs-se aos erros e incoerências da política externa da nova África do Sul. Sem hesitações, a comunidade internacional aceitou o país (antes visto, na caracterização celebrizada pelo próprio Mandela, como *the skunk of the world*)<sup>79</sup>. Havia, em Pretória, ao final do regime aparteísta, menos de 30 embaixadas, e esse número aumentou em ritmo acelerado para mais de 90 nos primeiros anos de democracia.

Brasil e Índia somaram-se à tendência internacional de normalização de relações com a África do Sul. O Brasil iniciou esse processo em 1992, quando evoluíam as negociações que poriam termo ao regime de minoria branca. Brasília indicou, naquele ano, um Embaixador para a Chefia do Posto – até então chefiado por Encarregado de Negócios de nível hierárquico propositalmente pouco elevado – e levantou parte das sanções contra a RAS, previstas no Decreto 91.524/85<sup>80</sup>. No caso da Índia, o estabelecimento de relações com a nova África do Sul constituiu, por várias razões, um prolongamento óbvio dos laços existentes entre o governo indiano e o ANC: a presença de forte comunidade indiana na RAS desde o século XIX; a participação de Gandhi na organização do movimento de resistência no país; as posições de relevo contra o *apartheid* adotadas pelo governo indiano em foros multilaterais; e o recebimento pela Índia de escritório de representação do ANC, em franco desafio ao regime de minoria branca<sup>81</sup>. Tão fortes foram os vínculos constituídos entre o ANC e a Índia, que este foi o primeiro país visitado por Nelson Mandela ao sair da prisão. Em 1993, no ocaso do governo do Partido Nacional, Nova Délhi estabeleceu relações com Pretória.

Com suas marchas e contra-marchas, o período de transição não permitiu que a África do Sul fixasse um solo a partir do qual pudesse lançar

---

<sup>79</sup> Os Professores Peter Vale e Ian Taylor, respectivamente das Universidades do Cabo e de Stellenbosch, na África do Sul, apresentam um julgamento mais duro da política externa sul-africana no período Mandela, em seu artigo de 1999, *South Africa's Post-Apartheid Foreign Policy Five Years on – From Pariah State to 'Just Another Country'?*

<sup>80</sup> Para excelente exposição das relações entre Brasil e África do Sul antes do final do *apartheid*, ver *Relações Brasil-África do Sul. Quatro Décadas Rumo à Afirmação de uma Parceria Democrática* (Gala&Vilalva, SA).

<sup>81</sup> Uma clara demonstração do contínuo reconhecimento do papel do governo indiano na luta contra o regime aparteísta, pode ser encontrada na carta do Presidente Thabo Mbeki (2003) intitulada *Working with our Global Friends to Meet Tomorrow's Challenges*.



uma política externa. Mal ou bem, o país conseguiu reagir a uma avalanche de propostas vindas de todos os quadrantes, o que aliás esgotou a capacidade administrativa de Pretória. Era deixar de operar no universo monotemático da diplomacia do *apartheid* e expor-se à infindável variedade de estímulos que compõem as relações internacionais contemporâneas. Seria preciso esperar uma acomodação nos movimentos trazidos pela mudança de regime e o amadurecimento da diplomacia, para que a África do Sul pudesse tomar a iniciativa na arena externa e apresentar propostas como a que deu origem ao IBAS<sup>82</sup>.

#### IV.1.1 A participação na SADC

No cenário nebuloso do período Mandela, quando estava candente o debate sobre se a RAS adotaria ou não uma política externa voltada para a África, Pretória, já em 1994, aderiu à Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC<sup>83</sup>, na sigla em inglês). A organização fora estabelecida em 1992, na Cúpula de Windhoek, e originou-se da *Southern Africa Co-Ordination Conference* (SADCC) criada em 1980. À SADC seus membros atribuíram objetivos amplos de natureza política, cooperativa, econômica e de defesa.

À medida que a África do Sul atravessava seu período de transição e ganhava condições de ser mais ativa externamente, a SADC ia apresentando inúmeras dificuldades. Seu pacto de defesa mútua, na prática, obrigava os Estados membros a se prepararem para participar de custosas operações de paz conjuntas e os atraía à época, segunda metade dos anos 90, para a órbita do intratável conflito do Congo (RDC). A cooperação, por sua vez, mostrava-se irrealista: o estudo de revisão e racionalização da SADC realizado em 1997 identificou 472 projetos, para cuja implementação faltava capacidade institucional na região.

Os esforços de liberalização comercial sobrepunham-se aos de outras entidades regionais como a SACU e a COMESA<sup>84</sup> – o que, aliás, foi

---

<sup>82</sup> Cf. Capítulo I

<sup>83</sup> *Southern Africa Development Community*. Os membros da Comunidade, atualmente, são África do Sul, Angola, Botsuana, República Democrática do Congo, Lesoto, Malawi, Maurício, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

<sup>84</sup> *Common Market of Eastern and Southern Africa*. Seus membros, cujos membros são Angola, Burundi, Comores, Congo (RDC), Djibouti, Egito, Eritreia, Etiópia, Quênia, Lesoto, Madagascar, Malawi, Maurício, Moçambique, Namíbia, Ruanda, Seychelles, Somália, Sudão, Suazilândia, Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.

apontando pela África do Sul, quando decidiu que não participaria da COMESA. Criou-se também o temor de que iniciativas mais avançadas e sólidas, como a SACU, em funcionamento por mais de 90 anos, fossem perdidas no seio do novo empreendimento de aproximação regional, cujo futuro ainda era incerto. Observava-se, por exemplo, que o Protocolo sobre Comércio da SADC – em realidade, um acordo-quadro, prevendo um cronograma de negociações – assinado em 1996, estava atrasado no cumprimento de seus prazos. Para a África do Sul, surgiu ainda, enquanto se negociavam os termos de liberalização comercial, a questão adicional de ter de lidar com as expectativas dos países menores de receber concessões. Havia, por fim, queixas de que Pretória pretendia utilizar a nova organização como plataforma para fortalecer sua posição política em todo o continente.

Pelos entraves presentes no desenvolvimento da SADC ou mesmo pela dificuldade da África do Sul de, no primeiro governo democrático, agir com determinação em matéria de política externa, o país não se empenhou com afincos na comunidade, como notou Greg Mills (2000/01b: 57 e 59), então Diretor do renomado *South African Institute of International Affairs* (SAIIA)<sup>85</sup>.

A organização perdeu seu ímpeto e seus propósitos acabaram sendo absorvidos por outras iniciativas do continente, as quais serão discutidas a seguir.

## IV.2 O governo de Thabo Mbeki

O final da Presidência de Nelson Mandela marcou o término do período de transição. O público interno abandonou então o clima de celebração do final do regime segregacionista e passou a julgar o governo pelo mérito de suas políticas e de sua implementação. A comunidade internacional começava a prestar mais atenção ao peso específico da África do Sul e mostrava-se menos disposta a estabelecer relações preferenciais com Pretória com base no histórico de luta do ANC. Eleito presidente em 1999, Thabo Mbeki tinha plena ciência da perda do *status* de país em transição e da diminuição de

---

<sup>85</sup> Em seu artigo sobre a SADC, Mills (2005: 57) cita também observação de funcionários da Comissão Européia: “South Africa gives the impression that it is paying lip service to the region. It doesn’t want to strengthen the Secretariat, yet implementation of SADC’s agreements requires the strengthening of its bureaucracy. There is the sense that South Africa is not particularly constructive in Southern Africa.”

prestígio que acarretaria a troca de liderança, saindo das mãos do ícone Mandela para passar para as de um político formado na burocracia do ANC, educado no exílio e com uma biografia desconhecida.

A estratégia adotada por Mbeki, no plano externo, para compensar a saída de Mandela foi a de traçar uma política que, além de defender os interesses nacionais, atraísse a atenção da comunidade internacional e a mobilizasse. Assim que assumiu a presidência do ANC, na 50.<sup>a</sup> Conferência Nacional do Partido, em 1997, e se tornou virtual sucessor de Mandela, Mbeki deu sinais de que estruturaria a política externa da África do Sul em torno da idéia do Renascimento Africano (*African Renaissance*), esperando reunir o continente em torno dela e galvanizar o Norte. Procurou dar uma estrutura coerente à política externa da RAS e maximizar suas chances de atender aos interesses nacionais.

#### IV.2.1 A promoção do renascimento africano

Quando de seu lançamento, a idéia de um renascimento africano apareceu de maneira vaga, foi comparada a uma estratégia de *marketing* como a *Cool Britannia* do governo de Tony Blair e só paulatinamente tomou forma. Entendia-se, no entanto, desde sua apresentação, tratar-se essencialmente de uma proposta de integração da África ao Ocidente, que tiraria o continente de sua condição periférica e o colocaria legitimamente como recipiente dos avanços da humanidade e um contribuinte para eles. Ao mesmo tempo, essa idéia deveria servir como antídoto ao afro-pessimismo encontrado na cena internacional. Assim, Mbeki falava da promoção da democracia e da boa-“governança” na África e da adoção de medidas que favorecessem o desenvolvimento econômico (Mbeki, 2004), supostamente nos moldes neoliberais adotados pela África do Sul e expressos no GEAR.

O termo “Renascimento Africano” não era, contudo, original. Aparecia nos discursos de diversas facções políticas existentes no espectro ideológico sul-africano. Em uma ponta desse espectro, encontra-se a visão africanista, segundo a qual o renascimento do continente implica o resgate dos valores da África pré-colonial, por exemplo, a estruturação da sociedade em torno do conceito de “*ubuntu*”, que consiste na compreensão que o indivíduo adquire de sua humanidade graças a sua interação com outros indivíduos no âmbito do grupo social (Lodge, 1999: 99)<sup>86</sup>. Sem poder ignorar seu passado

<sup>86</sup> Para uma crítica da vertente africanista – ou tradicionalista – do Renascimento Africano, ver Tom Lodge (1999: 102-109).

de convicções esquerdizantes e tampouco as facções mais radicais do ANC, Mbeki adotou uma retórica que amiúde se inclinava para a celebração de um passado dourado no continente e, na prática, manteve-se focado na promoção da democracia, boa-”governança” e uma política econômica ortodoxa, de modo a não colocar em risco o fluxo de investimentos estrangeiros para a África do Sul. “Tactically”, diz Evans (1999: 07), “this Third Way, with its emphasis on radicalism and moderation, should satisfy the solidarist factions within the ANC Alliance and the more pragmatic desires of South Africa’s increasingly strident new merchants of Venice.”

Para implementar essa política de renascimento continental, a África do Sul necessitava, acima de tudo, de meios econômicos. Mesmo na condição de *power-house* do continente, o país certamente não dispunha – como não dispõe – dos recursos para sozinho colocar a África na rota de seu renascimento. A diplomacia de Pretória estava ciente de que precisava do concurso dos países desenvolvidos e que o comprometimento de recursos deles deveria ser de uma ordem muito superior à destinada à ajuda ao desenvolvimento – aliás, minguante. Mbeki engajou-se, então, em um exercício de diplomacia presidencial destinado a convencer os países desenvolvidos a participarem de um “Plano Marshall” para a África. O líder sul-africano aproveitava todas as ocasiões, multi e bilaterais, para tentar avançar sua idéia junto aos países do Norte. Nesse esforço, chamaram particularmente a atenção as insistentes pressões feitas por Pretória para abrir um canal de comunicação entre Mbeki e os líderes do G-8, o que culminou com a presença do mandatário sul-africano na reunião do grupo realizada em Okinawa, Japão, no ano de 2000.

Entretanto, a falta de recursos e a necessidade de envolvimento dos países do Norte não constituíram os únicos entraves para que a política de renascimento africano decolasse. Outras dificuldades foram a ausência de apoio dos próprios países do continente e a concorrência entre eles pela liderança. Concomitantemente aos esforços de Mbeki, o presidente líbio, Muammar Kadafi, impulsionou uma outra iniciativa, que deu origem à criação da União Africana, em substituição à Organização da Unidade Africana (OUA), em 2002. De início, Pretória demonstrou um comportamento arredio a essa idéia que recuperava um tanto do ranço ideológico e o principismo encontrados na fundação da OUA, em 1963. As autoridades sul-africanas notaram ainda que o tema da União Africana confundiria a atenção dos países desenvolvidos, inserindo em uma perspectiva de longo prazo – dependente de amplos

acordos continentais e do ritmo das tratativas multilaterais – a proposta de transformação econômica do continente. A África do Sul, contudo, acabou não tendo como desviar-se da idéia de criação da UA, em vista do risco de se isolar no continente. Adotou, então, a estratégia de se envolver no processo e, tanto quanto possível, fazê-lo caminhar na direção de seus interesses. Nessa linha, sediou, em julho de 2002, a reunião que marcou a extinção da OUA e o nascimento da UA.

As rivalidades continentais também atrasaram a concepção de um plano concreto voltado à elevação das condições de vida no continente. A RAS talvez tenha tomado a bandeira do renascimento africano de modo excessivamente unilateral, i.e., sem nenhum mandato dos outros países africanos que lhe conferisse legitimidade, para promover a causa de todo o continente. Essa atitude causou ressentimentos nos países africanos, ciosos de sua individualidade, e acusações de que África do Sul tinha intenções imperialistas na África. Ademais, havia líderes que claramente temiam o tom modernizante da proposta de Mbeki, em especial a defesa da democracia. A visão de uma África democrática ameaçava a posição autoritária desses líderes – os quais, não raramente, justificavam-se vinculando seu estilo de governo a formas arcaicas de exercício do poder no continente (Lodge, 1999: 103).

A fim de contornar as dificuldades de falta de apoio continental, o presidente sul-africano procurou o consórcio de outros países africanos. Em conjunto com a Nigéria e a Argélia, elaborou o *Millenium Africa Renaissance Programme* (MAP), apresentado, em janeiro de 2001, no Fórum de Davos. Da mesma maneira que havia militado em favor da idéia de Renascimento Africano na Cúpula do G-8 em Okinawa, Thabo Mbeki fez gestões em prol do MAP, na cúpula do grupo, em Gênova (Itália, 2001). Mais tarde, com o mesmo intuito de busca de consenso, o MAP foi fundido com o *Omega Plan*, outra iniciativa para o continente, esta lançada pelo Senegal. Da fusão do MAP e do *Omega* surgiu, ao final de 2001, o chamado NEPAD – *New Partnership for Africa's Development*.

O NEPAD conseguiu extinguir, em parte, as disputas ideológicas e de liderança em torno de um plano abrangente de promoção do desenvolvimento africano. Entre os principais objetivos da iniciativa estão os seguintes: redução da pobreza; melhoria das condições de vida e aumento da renda da parcela mais pobre da população; integração econômica do continente; redução dos custos e riscos para a realização de negócios; diversificação da estrutura das economias africanas; e busca de recursos financeiros e técnicos adicionais

em fontes externas ao continente. Como pré-condições gerais para o sucesso do NEPAD, os países africanos concordaram sobre a necessidade de melhorar a “governança” política e econômica<sup>87</sup>. Também nesse caso, o presidente sul-africano fez gestões junto ao G-8 e apresentou o NEPAD na reunião daquele grupo em Kananaskis (Canadá, 2002).

Os esforços empreendidos por Mbeki não produziram os efeitos esperados: significaram pouco em termos de maior unidade e empenho no continente em favor de seu renascimento e, principalmente, não deram origem a um aumento do fluxo de recursos para a África. Na conferência de revisão do NEPAD, ocorrida na África do Sul, em outubro de 2004, as análises coincidiram em apontar a pulverização do NEPAD em projetos isolados que não passaram em geral para a fase de implementação. Provavelmente o resultado mais significativo até agora alcançado pela movimentação em torno da idéia do renascimento da África tenha sido a abertura de um canal de interlocução com o G-8 sobre o tema. O diálogo com o grupo deve continuar em 2005, e o Reino Unido, que sedia a reunião, já indicou sua intenção de dar prioridade às discussões sobre a África.

Apesar das dificuldades com a promoção do renascimento africano, a África do Sul não se afastou do continente e fixou na África sua prioridade de política externa. Assumiu que, por sua força econômica, por sua condição de democracia e por seu patrimônio moral, o país devia ter uma posição de liderança no continente. Essa prioridade foi explicada pelas autoridades sul-africanas não como uma escolha de Pretória, mas como uma imposição das circunstâncias. Argumentaram que não há como a África do Sul ser uma ilha de prosperidade em um entorno de ditaduras, caos social, guerras e pobreza extrema. A respeito, afirmou o Presidente Mbeki (2004) que “nosso país é parte integral do continente africano. É difícil visualizar sucesso em nosso desenvolvimento, sem sucesso no desenvolvimento do resto do continente (...) nós estamos interessados na transformação da África em um continente de democracia, direitos humanos, paz e estabilidade, progresso social e prosperidade compartilhada.”

São muitos os exemplos de real envolvimento da RAS no continente. Baseada no entendimento de que a estabilidade na República Democrática do Congo (RDC) tem impacto em toda a África – pela magnitude do conflito, pela

---

<sup>87</sup> Para uma descrição detalhada do NEPAD, ver *A Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD) no Contexto Internacional* (Saraiva, 2002).

riqueza do Congo, por sua posição central no continente e por sua extensão territorial –, a África do Sul lançou-se na tentativa de pacificar aquele país. Postulou pelo estabelecimento de uma força de paz internacional e enviou efetivos para compor a Missão de Paz das Nações Unidas no Congo (MONUC). Trouxe para a localidade de *Sun-City*, próxima a Pretória, o fórum negociador entre várias facções em conflito na RDC, o qual se estendeu por meses (com considerável ônus para os cofres sul-africanos) e culminou com um acordo de paz. Se esse acordo hoje parece frágil, a responsabilidade deve recair sobre a falta de comprometimento das próprias lideranças envolvidas na negociação.

No Burundi, a RAS envolveu-se diretamente na pacificação total do país. Nelson Mandela foi encarregado de reavivar um estagnado processo de pacificação e investiu muito de seu prestígio na assinatura de um acordo de paz e reconciliação nacional. Para garantir a efetivação do acordado, a África do Sul manteve o Vice-Presidente Jacob Zuma como facilitador e enviou tropas para aquele país no âmbito de missão da União Africana. Além disso, na crise do Zimbábue, o Presidente Mbeki adotou uma criticada linha de diplomacia silenciosa em relação à polêmica reforma agrária no país vizinho e às várias ações autoritárias do Presidente Robert Mugabe – o que custou caro ao prestígio do presidente sul-africano. Mbeki acabou favorecendo a permanência de Mugabe no poder, mas provavelmente evitou – baseado em um cálculo realista – que o Zimbábue fosse empurrado para uma guerra civil. Pretória também se fez presente com ajuda material em situações de calamidade pública que afetaram Moçambique.

#### **IV.2.2 A estratégia da borboleta: as asas**

A prioridade que a África do Sul atribuiu ao continente africano não excluiu que o país também dedicasse cuidadosa atenção a outras áreas de atuação internacional. A situação de instabilidade na África, da mesma forma que forçou a RAS a se envolver em seus conflitos, impeliu o país a buscar, fora da região, parceiros com os quais pudesse estabelecer vínculos políticos e econômicos mais cooperativos, horizontais e complexos. Este é o pano de fundo sobre o qual se apresenta o IBAS na política externa sul-africana. O Ministro Alec Erwin, das Empresas Públicas, explicou, em inúmeras oportunidades no governo anterior, quando ocupava a pasta de Indústria e Comércio, que a estratégia extra-continental sul-africana poderia ser comparada à abertura de asas de uma borboleta (*butterfly strategy*). A África do Sul manteria o corpo de seu

relacionamento externo alinhado em direção ao Norte, onde estão as principais economias do mundo e onde fixou tradicionalmente sua atuação. Ao mesmo tempo, a RAS procuraria abrir suas asas para o Leste, na direção da Ásia, e para Oeste, na da América Latina. Percebe-se que a formação do IBAS encontra-se em perfeita consonância com a *butterfly strategy*, estando Brasil e Índia, cada um, em uma asa da borboleta.

No que toca ao desenvolvimento dos laços com a América Latina, os dez anos de democracia na RAS representaram um salto, principalmente na formação e estreitamento de vínculos com o Brasil e o Mercosul. Os anos do regime aparteidista levaram a um desconhecimento recíproco entre as regiões. Cuba constituiu a única exceção, o que se deveu às relações mantidas por Havana com o ANC e ao enfrentamento entre tropas cubanas e sul-africanas, entre 1976 e 1991, no conflito angolano. O resto dos países da América Latina era percebido em Pretória com poucas diferenciações.

Havia, no entanto, no caso do Brasil, elementos que favoreciam uma aproximação com a África do Sul: a vizinhança atlântica; a renúncia à posse de armas nucleares; a experiência desenvolvimentista pelo processo de substituição de importações; a condição de mercados emergentes; a liderança regional; e as dificuldades com as desigualdades sociais. Esses vários pontos de contato criaram uma dinâmica de aproximação. No plano multilateral, logo ficou patente que os dois países comungavam de pontos de vista próximos sobre vários temas da agenda internacional.

Bilateralmente, foi germinando uma rede de relacionamentos em várias áreas, inclusive com troca de visitas entre as autoridades dos dois países até o mais alto nível. Já em 1991, Nelson Mandela, recentemente libertado, visitou o Brasil e, nessa ocasião, deu o *nihil obstat* para a elevação do nível da representação brasileira em Pretória. Seguiram-se visitas presidenciais e vice-presidenciais, entre as quais a do Presidente Fernando Henrique Cardoso em 1996<sup>88</sup>; do Presidente Mandela em 1998; do Vice-Presidente Marco

---

<sup>88</sup> A visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi preparada pela realização de um seminário promovido pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) em parceria com o Conselho Nacional para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) que explicitou muitas das perspectivas de cooperação entre os dois países. As diversas contribuições ao seminário foram compiladas em valioso livro intitulado *South Africa and Brazil. Risks and Opportunities in the Turmoil of Globalisation*, editado pelo Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães. O livro constitui a primeira sistematização das oportunidades do relacionamento do Brasil e da África do Sul e envolveu acadêmicos, políticos, diplomatas e jornalistas dos dois lados do Atlântico.



Maciel em 1999; e do Presidente Mbeki em 2000. Em 2003, o Presidente Mbeki voltou ao Brasil para a posse do Presidente Lula – gesto ainda mais significativo porque implicou que o mandatário sul-africano não comparecesse à posse do presidente do Quênia, realizada no mesmo dia. A Comissão Mista – criada por acordo específico, no ano de 2000 e reunida pela primeira vez em 2002; pela segunda, em 2003; e pela terceira vez em 2004 – constituiu provavelmente o mais claro indicador do compromisso entre os dois países de aprofundar seu relacionamento. As áreas que atualmente compõem a trama da interação bilateral são as seguintes: defesa, saúde, comércio, minas e energia, agricultura, transportes, turismo, desenvolvimento social, questões sobre gênero e cooperação técnica.

O florescimento das relações com o Brasil abriu o caminho para que a África do Sul se aproximasse do Mercosul. O passo inaugural dessa aproximação foi a participação do Presidente Nelson Mandela, em 1998, no XIV Conselho do Mercado Comum, em Ushuaia, Argentina. Mandela foi o primeiro Chefe de Estado/Governo de um país não-pertencente ao bloco a estar presente em sua reunião máxima e nela proferir discurso<sup>89</sup>.

Seguiu-se a proposta de estabelecimento de uma zona de livre comércio entre o Mercosul e a RAS apresentada ao governo sul-africano pelo então chanceler brasileiro, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, em março de 2000. O Acordo-Quadro que regula os temas de negociação de uma área de livre comércio entre o Mercosul e a África do Sul foi assinado em 2000, na ocasião do XIX Conselho do Mercado Comum do Mercosul, em Florianópolis, do qual participou o Presidente Mbeki. Mais tarde, o Acordo-Quadro foi ampliado para abarcar todos os países da SACU – e não só a RAS. A criação de uma zona de livre comércio entre os dois blocos tem sido, contudo, na visão de alguns analistas, excessivamente lenta: “a long process, with little progress”, diz White (2004). A lentidão deve-se possivelmente à cautela natural de um processo negociador em que os países envolvidos competem pelos mesmos mercados no Norte e têm um número restrito de áreas de complementaridade. De toda a forma, essa situação não invalida a tendência geral de aproximação da África do Sul com a América Latina, em especial com o Brasil e com o Mercosul. O IBAS encaixa-se nessa tendência geral

---

<sup>89</sup> A participação do Presidente Mandela na Cúpula do Mercosul foi preparada por seminário do *South African Institute of International Affairs* (SAIIA), depois consolidado na publicação *Exploring South-South Dialogue. Mercosur in Latin America and SADC in Southern Africa*. Uma segunda edição desse seminário ocorreu em São Paulo, no ano de 2000.

como mais uma iniciativa a comprovar que Pretória mantém a coerência com a estratégia da borboleta de Erwin – nesse caso na abertura da asa para Oeste.

No que tange à abertura da asa para Leste, nota-se estar presente a mesma coerência entre o discurso e a ação encontrada na aproximação com o Oeste. Conforme já assinalado, as relações entre Pequim e Pretória foram tardiamente estabelecidas – só no ano de 1999. A diplomacia da nova África do Sul herdou o relacionamento com Taiwan do regime antecessor. Taipé realizou um exercício de relações públicas com o ANC – inclusive com doações de recursos, que precederam as eleições de 1994 – e o partido, uma vez no governo, encontrou dificuldade para manobrar o rompimento de laços políticos com Taiwan, a fim de abrir caminho para o estabelecimento de relações com a RPC. Contribuíram para esse atraso o histórico de cooperação do ANC com o Partido Comunista Soviético e, daí, certo distanciamento do PC chinês, que, na África do Sul, aproximou-se do Partido Pan-Africano. Apesar do atraso, os vínculos fortaleceram-se rapidamente, tanto que os Presidentes Jiang Zemin e Hu Jintao e o Primeiro-Ministro Zhu Rongji já visitaram a África do Sul, e, do lado sul-africano, os Presidentes Nelson Mandela e Thabo Mbeki visitaram a China. A África do Sul hoje apóia a posição de Pequim em relação a Taiwan e exime-se de condenar violações aos direitos humanos na China. O comércio com a RPC cresceu exponencialmente depois da normalização das relações e, no ano de 2003, o fluxo entre os dois países ficou próximo a 3 bilhões de dólares<sup>90</sup>.

No caso da Índia, os vínculos com a África do Sul democrática foram facilmente estabelecidos, por causa da existência, como já mencionado, de dois fatores principais de aproximação: o apoio constante dado pela Índia ao ANC e a existência de representativa população de origem indiana na RAS (cerca de 2,5% do total, ou aproximadamente 1 milhão e pessoas). Soma-se a esses fatores a percepção sul-africana de que, tanto quanto um país atlântico, a RAS é um país índico: a África do Sul entende que, se não por outros motivos, tem um imperativo geográfico de estabelecer relações fortes com o país que está na extremidade oposta do Oceano Índico.

A aproximação entre África do Sul e Índia ganhou expressão no repertório de documentos de política externa em 1997, quando foi assinada a *Red Fort*

---

<sup>90</sup> Essa cifra baseia-se em dados fornecidos pelo Ministério da Indústria e Comércio da África do Sul, coletados no *site*: [http://www.southafrica.info/doing\\_business/sa\\_trade/agreements/trade\\_asia.htm](http://www.southafrica.info/doing_business/sa_trade/agreements/trade_asia.htm).

*Declaration* pelo Presidente Mandela e o Primeiro-Ministro Gujral. Essa declaração marcou a formação de uma parceria estratégica<sup>91</sup> entre Pretória e Nova Délhi, deixando claro que ambos os países tinham intenção de transpor para o plano bilateral as excelentes relações gozadas entre o ANC e a Índia no período do regime aparteísta. Sete anos depois de assinada, seu espírito ainda permeia as relações entre os dois países, como ficou demonstrado na visita de Mbeki a Nova Délhi, em outubro de 2003, pela ampla cobertura da imprensa sul-africana, a expressiva delegação e as calorosas declarações do presidente sul-africano. A *Red Fort Declaration* ressoou no IBAS. Ela e a Declaração de Brasília, por exemplo, valorizam a concertação em foros multilaterais, são assertivas quanto à necessidade de Reforma das Nações Unidas e sublinham a importância da cooperação entre países do Sul para o desenvolvimento econômico e social.

O comércio acompanhou a evolução política, com o fluxo entre RAS e Índia tendo pulado de 258 milhões de dólares em 1993, para 6,9 bilhões em 2002, segundo dados divulgados pelo setor comercial do Consulado da Índia na cidade de Durban. P.J. Botha (2004: 298-999) aponta, no entanto, que o potencial das relações entre a Índia e África do Sul foi subaproveitado em razão da prioridade conferida pelo governo indiano às relações com os Estados Unidos. O mesmo autor comenta que o IBAS pode ser um fator que conduza Nova Délhi a re-inserir a África do Sul em lugar de maior relevo na política externa indiana e que, de fato, dê uma dimensão estratégica ao relacionamento com Pretória.

É acentuado o contraste entre a natureza das relações que a África do Sul mantém com o continente e aquela que se abre com a constituição do IBAS. O relacionamento regional é essencialmente assimétrico, com Pretória na posição de líder. As exceções são a Nigéria e o Egito. No entanto, mesmo a relativa simetria entre a RAS e esses dois países não favoreceu a criação de uma parceria estratégica entre eles no continente. A tendência parece ter sido a de cada um se fechar em sua respectiva área de influência – o Egito no Magreb; a Nigéria, na África Ocidental; e a África do Sul, na África Austral – e cuidar para que outro país aí não lhe faça concorrência. No caso do IBAS, o relacionamento é basicamente simétrico e, em princípio, oferece à África do Sul oportunidades de apoios políticos mutuamente vantajosos, sem o empecilho de uma competição por áreas de influência regional.

---

<sup>91</sup> Sobre a formação da parceria estratégica entre a África do Sul e a Índia, ver artigo *Towards a Strategic Partnership* (Ram:1997)

No que diz respeito à questão de segurança, a África do Sul tem de se empenhar ativamente em diversas frentes no continente africano. Evitar que problemas nos países vizinhos transbordem para seu território é uma preocupação constante de sua diplomacia na região. O melhor exemplo reside na atenção que Pretória tem dedicado ao Zimbábue, quer para evitar o contágio pelas dificuldades com a questão agrária que assolam o país fronteiriço, quer para afastar o risco de uma situação de crise humanitária que abriria um fluxo de imigração ilegal para a África do Sul.

Do ponto de vista das relações comerciais, a África do Sul tem perspectivas bastante mais alentadoras no IBAS do que em seu entorno, como demonstra uma comparação entre os pesos das economias nos dois lados. A RAS, se excluir a si própria, tem na SADC 0,4% do produto interno bruto mundial calculado sobre o poder de compra paritário<sup>92</sup>. O mercado da própria RAS – 0,9% - é maior do que o dobro da soma de todos os seus parceiros de SADC. Em contraposição, os dados de percentual do PIB mundial, ainda com base no poder de compra paritário, do lado do IBAS são os seguintes: Brasil, 2,7% (o total do Mercosul é 3,6%); e a Índia, 5,8%<sup>93</sup>.

No plano multilateral, também se encontram contrastes nítidos quando comparados os tipos de relacionamento que a África do Sul pode estabelecer com seus vizinhos continentais e aquele que pode desenvolver no âmbito do IBAS. A diferença faz-se sentir de maneira saliente na disputa por um assento no Conselho de Segurança. A RAS rivaliza com o Egito e a Nigéria no pleito por um lugar no mais alto órgão das Nações Unidas, ainda que essa rivalidade fique às vezes encoberta pelas discussões no continente sobre o número de vagas a ser alocado à África e se ela(s) será – ou serão – rotativa(s). Entre si, Brasil, Índia e África do Sul partem do pressuposto de que uma possível ampliação daquele órgão abrirá ao menos três vagas permanentes e não se percebem como concorrentes entre si. Vêm-se, isso sim, declarações de apoio mútuo entre Brasil e Índia, as quais só não se estendem para a RAS porque antes se espera uma decisão entre os países africanos.

Na OMC, a situação é semelhante à que se encontra na ONU. O Brasil, a Índia e a África do Sul, como já se observou, mantiveram clara unidade e

---

<sup>92</sup> Esses dados - *gross domestic product based on purchasing-power-parity share of world - total* foram colhidos no *World Data Outlook Data Base* do Fundo Monetário Mundial ([www.imf.org](http://www.imf.org)).

<sup>93</sup> Para uma análise de conjunto da política comercial sul-africana, ver *South Africa's Trade Policy Paradigm – Evolution or Involution?* (Cassim & Zarenda, 2004).

assim viabilizaram a formação, com outros países, do G-20 para assuntos agrícolas. Se fosse ficar restrita ao âmbito continental, a África do Sul não teria virtualmente aliados nas negociações comerciais, uma vez que a maioria dos países do continente africano se agrupa no G-90. Enfim, em contraste com o quadro continental, a diplomacia sul-africana deve avaliar que a parceria com o Brasil e a Índia no IBAS apresenta promissoras perspectivas de desenvolvimento de laços políticos, comerciais e cooperativos.

### IV.2.3 A estratégia da borboleta: o corpo

Nas relações com o Norte – o corpo da borboleta – distinguem-se basicamente dois eixos principais: o eixo África do Sul-Estados Unidos e o África do Sul-União Européia. Neles está concentrada a maior parcela do comércio sul-africano, bem como está situada a origem dos principais investimentos e de quase toda a assistência direcionada para a África do Sul. Os Estados Unidos são o principal destino das exportações sul-africanas e o mais importante provedor de investimentos diretos na África do Sul (no período pós-1994, 40% dos investimentos diretos realizados na RAS originaram-se nos EUA). O *US Africa Growth and Opportunity Act* (AGOA), que passou a vigorar no ano de 2001, assegurou em parte o fortalecimento dos laços comerciais com a RAS ao conceder vantagens tarifárias para as exportações direcionadas aos EUA. O comércio passou de 923 milhões de dólares, antes da lei, para 1,34 bilhão de dólares, em 2002 – o que representa um crescimento de aproximadamente 45%<sup>94</sup>. Os Estados Unidos entendem que a AGOA tem dado uma satisfação às reivindicações de muitos países africanos expressa na fórmula *trade not aid*. No II Fórum da AGOA, realizado em 2003, Washington anunciou a intenção da administração republicana de estender esse mecanismo de comércio preferencial até 2015 (o ano previsto para seu encerramento é 2008). Na mesma época do Fórum da AGOA, os Estados Unidos, de um lado, e a SACU, de outro, tornaram público o início de um processo negociador com vistas ao estabelecimento de uma zona de livre comércio. As relações econômico-comerciais entre a RAS e os EUA apresentam, pois, um quadro marcadamente positivo.

No plano político, as posições ideológicas herdadas da Guerra Fria ainda se interpõem nas relações RAS-EUA. O ANC no governo manteve parte de

---

<sup>94</sup> Para informações detalhadas sobre os dados de comércio da África do Sul, ver [www.dti.gov.za/econdb](http://www.dti.gov.za/econdb).

sua retórica de orientação socialista, formada no período de aproximação com a União Soviética durante a Guerra Fria e reforçada pelas relações estreitas mantidas entre o movimento de libertação e o Partido Comunista da África do Sul (SACP<sup>95</sup>, na sigla em inglês). A mudança de posição na política externa norte-americana, em 1986, que passou do engajamento construtivo com Pretória para a adoção de um regime de sanções, não desviou o ANC de sua inclinação pró-soviética, e o Partido atribuiu a mudança da política norte-americana menos à vontade do governo do que ao *lobby* do movimento negro norte-americano.

O governo da nova África do Sul também fez questão de preservar os laços com países considerados párias pelos Estados Unidos, mas que proveram ajuda ao Congresso Nacional Africano na luta contra o apartheid. O ANC no poder nunca disfarçou seu pendor em relação a Trípoli, mesmo antes de a Líbia encetar o processo de normalização de suas relações com a comunidade internacional, à medida que se resolviam as várias questões relacionadas ao atentado de *Lockerbie*; a RAS tampouco escondeu sua simpatia por Saddam Hussein, do que é ilustrativo o fato de o Vice-Chanceler Aziz Pahad ter sido uma das últimas autoridades a visitar o Iraque antes do ataque norte-americano em 2003; tampouco se afastou de suas posições pró-Palestinas; e sempre foi enfático em demonstrar seu apreço por Fidel Castro. As contrariedades das autoridades da RAS com as políticas norte-americanas encontram, com frequência, eco na sociedade sul-africana, na qual que há setores com arraigados sentimentos antinorte-americanos dispostos, em princípio, a rejeitar qualquer política emanada de Washington.

Fica claro ao observador da política externa de Pretória que a África do Sul mantém um distanciamento político e ideológico em relação aos EUA, ainda que se veja econômica e comercialmente cada vez mais próxima do gigante do Norte.

Apesar de dificuldades ideológicas, a África do Sul procura, mesmo que isso não se reflita integralmente no nível do discurso, colocar-se pragmaticamente ao lado dos Estados Unidos em questões específicas. No que toca ao combate ao terrorismo e ao risco de disseminação de armas de destruição em massa, Pretória mostra-se inclinada a colaborar com a política de Washington. Não recusou, por exemplo, a condição de “país âncora” –

---

<sup>95</sup> *South African Communist Party*

país que requer atenção especial no combate ao terrorismo<sup>96</sup> - constante do documento de estratégia de segurança nacional (*The National Security Strategy of the United States of America*) que o Presidente Bush divulgou em setembro de 2002 (Bridgman, 2004: 257-258).

Parece haver concordância entre Pretória e Washington quanto ao perigo de que a instabilidade em várias localidades da África possa facilitar atividades terroristas. A África do Sul está ciente, ademais, de que não só seu entorno representa risco, mas de que o próprio país, carente de meios para coibir com eficiência atividades ilegais, pode ser utilizado como plataforma de atuação de grupos terroristas por oferecer facilidades operacionais (por exemplo, os sistemas de comunicação e bancário) e por ter um estoque de material e de pessoal qualificado remanescente do programa nuclear sul-africano, voltado para a produção de armamentos nucleares.

As autoridades sul-africanas enfrentam hoje movimentos chamados de “vigilantistas”, que ocupam uma zona cinzenta entre grupos de “justiceiros”, que perpetraram crimes comuns, e organizações terroristas. O mais conhecido desses movimentos é o PAGAD (*People Against Drugs and Gangsterism*), de orientação islâmica e atuante na Cidade do Cabo. O PAGAD foi considerado responsável por vários atentados no Cabo, dentre os quais a explosão do restaurante *Hollywood Planet* em 1998. Outro grupo vigilante, ativo na região de Pretória e Joanesburgo, é o *Mapogo*, que, sob a fachada de uma empresa de segurança legalmente estabelecida, esse movimento abriga matadores orientados por um código de ética que chamam de africano. Assim, por razões internas, interessa a Pretória a fixação de uma doutrina internacional de repúdio ao terrorismo.

Há também espaço para cooperação com os EUA no caso do combate ao HIV/AIDS. A África do Sul, como tem sido divulgado na imprensa, tem ampla parcela de sua população contaminada pelo vírus HI e, apesar de divergências sobre o exato percentual de indivíduos afetados (dependendo da fonte, o percentual varia de 10% a até de 35% da população, como outros países da África Austral), há consenso de que, em números absolutos, a RAS é o país com maior número de casos de infecção no mundo. Mesmo que se questione haver, no combate à epidemia, genuíno comprometimento do governo sul-africano – o que remonta a dúvidas levantadas pelo Presidente

---

<sup>96</sup> Textualmente o documento afirma que “countries with major impact on their neighborhood such as South Africa, Nigeria, Kenya, and Ethiopia are anchors for regional engagement and require focused attention”.

Mbeki sobre a relação entre HIV-AIDS –, Pretória não pode ignorar o *Presidential Emergency Plan for Aids Relief* (PEPFAR) da administração Bush, que foi anunciado em janeiro de 2003 e destinou 15 bilhões de dólares para conter o avanço da doença no mundo.

No outro eixo de relações com o Norte – RAS-União Européia –, encontram-se os vínculos tradicionais da política externa sul-africana, forjados pelo colonialismo e pelos laços de sangue da população branca local com sua ascendência européia. Esse relacionamento prolonga-se atualmente pela gratidão do ANC aos muitos países da UE que impuseram sanções ao governo apartaísta e forneceram apoio político e financeiro à luta contra o regime racista.

Acrescente-se que no momento de transição para a democracia, a União Européia manteve a seu apoio ao ANC com ajuda concessiva à RAS, por meio do *European Programme of Reconstruction*. Esperava-se que, depois disso, as relações entre a RAS e a UE se desenvolvessem pela via do comércio preferencial, com o ingresso da África do Sul como membro pleno na Convenção de Lomé com facilidades de acesso a mercados similares às concedidas aos tradicionais membros da Convenção, da África, do Caribe e do Pacífico (conhecidos pela sigla ACP). Não ocorreu, contudo, dessa forma, e a RAS recebeu apenas limitados benefícios no âmbito daquele arranjo comercial e assistencial.

As relações comerciais com a União Européia foram definidas em instrumento à parte, o Acordo de Comércio, Desenvolvimento e Cooperação (TDCA<sup>97</sup>, na sigla em inglês), cuja negociação foi particularmente longa e difícil. O lado sul-africano esperava receber concessões amplas da UE. O pensamento que imperava em Pretória era o de que a União Européia aceitaria dar tratamento vantajoso à África do Sul em razão do *status* especial do qual o país acreditava ainda usufruir, mesmo depois do término da presidência de Nelson Mandela. Assumia também que o lado europeu cederia ao argumento de que, ao contribuir para um desenvolvimento mais rápido da África do Sul, criaria um pólo irradiador de estabilidade na África. Entretanto, o destino das negociações foi outro: a UE fez poucas concessões e, em particular, manteve sua postura rígida em relação a temas agrícolas. Além disso, desacordos sobre pesca e as bebidas espirituosas forçaram a que esses temas fossem tratados em documentos separados, para desbloquear o restante da negociação.

---

<sup>97</sup> *Trade Development and Cooperation Agreement*



Ao final, em linhas gerais, o acordo, cuja implementação foi iniciada em janeiro de 2001, prevê a liberalização de 95% das exportações no sentido RAS-UE e 86% no sentido oposto, em um prazo de doze anos. Como resultado, o acordo gerou crescimento do comércio bilateral, colocando a União Européia na condição de principal parceiro comercial da África do Sul (os Estados Unidos ocupam a posição de principal parceiro comercial individual). Em 2005, o TDCA entra em fase de revisão, como previsto no próprio documento, e atualmente se estuda o ingresso no acordo dos sócios da África do Sul na SACU<sup>98</sup>. A parte sul-africana deverá sentar-se à mesa de negociação ainda com os sentimentos de frustração e amargura, deixados pela rodada negociadora que levou à primeira edição do acordo.

Talitha Bertelsmann e Eltie Links, ao final de seu artigo *South Africa and the European Union* (2004: 232), avaliam que “apesar do crescente interesse da África do Sul na região meridional da África, a UE provavelmente continuará sendo de interesse principal para as relações comerciais da RAS em um futuro previsível”. Acrescentam que “o TDCA criou uma excelente base sobre a qual se pode erigir toda interação futura com a UE”. Esse raciocínio pode ser expandido para, ao lado do TDCA, colocar-se o AGOA e para, ao invés de mencionar somente o relacionamento com a África Meridional, incluir também o existente com os países do IBAS e com outras partes do Hemisfério Sul. Dito de outro modo: ainda que ideologicamente a África do Sul se sinta ligada aos países em desenvolvimento, o país não pode pragmaticamente deixar de colocar no topo de sua agenda externa suas relações com a União Européia e os Estados Unidos, pelo que representam em termos de volume de comércio, investimentos diretos e ajuda humanitária. Existem, pois, elementos bastante concretos que permitem compreender a natureza do vínculo da África do Sul com o Norte.

#### IV.2.4 A visão global

Feita a análise sobre cada um dos aspectos da *butterfly strategy* passa-se agora a tratar da visão de conjunto que a África do Sul forma do cenário internacional.

O Presidente Mbeki (2004) considera que “a globalização é uma das características dominantes da sociedade humana contemporânea”, que o “processo

---

<sup>98</sup> Uma análise mais detida das relações com a União Européia encontra-se em artigo co-assinado por Talitha Bertelsmann-Scott e Eltie Links (2004). Links, à época da negociação do acordo, ocupava o cargo de embaixador da África do Sul junto à União Européia.

de globalização afeta os países de maneira diferente” e que essa diferença não é aleatória. Na visão dele, os países desenvolvidos têm condições de dirigir a globalização porque detêm maior parcela de poder (econômico, tecnológico, militar, de informação...). Na condução desse processo, os desenvolvidos aumentam sua parcela na “governança” global e, como em um jogo de soma zero, diminuem a dos países que contam com menos recursos de poder. Em outras palavras, tal como evolui hoje, a globalização implica uma cessão de soberania dos países em desenvolvimento para os países desenvolvidos. Diante disso, os países em desenvolvimento vêm-se impelidos a encontrar uma estratégia para se resguardarem. Uma opção seria tentar subtrair-se à globalização e fechar-se em algum modelo de desenvolvimento autárquico. Não foi este, contudo, o caminho escolhido pela diplomacia sul-africana. A RAS aceitou participar da globalização, mas quer maximizar sua capacidade de “jogar”. Para tanto, acredita que deve colocar os países desenvolvidos na posição de negociar a globalização. Nessa linha, tem dado grande ênfase a sua atuação multilateral e, aí, adotado o que Evans (1999) chamou de posição revisionista, isto é, de “modificar os regimes institucionais, legais e econômicos que foram criados pelo Norte e servem para sustentar seu domínio global”. A posição sul-africana é, pois, de obter um processo de globalização negociado com o Norte e, em paralelo, de alterar as próprias regras de negociação, de modo que o Sul não fique em desvantagem.

Em conformidade com essa concepção, a África do Sul tem atuado de maneira intensa no plano multilateral<sup>99</sup>. Logo após a democratização, viabilizou a conclusão do acordo que tornava a África uma zona livre de armas nucleares – conhecido como “Tratado de Pelindaba”. Mesmo sem receber preferências comerciais importantes, o país juntou-se aos ACPs na negociação da Convenção de Cotonou – que substituiu a de Lomé. Além disso, Pretória foi ativa no processo de Kimberley, cujo objetivo era o de encontrar meios para certificar a origem de diamantes, a fim de evitar a comercialização daqueles oriundos de áreas de conflito. Em relação ao meio ambiente, a RAS tem atuado no grupo dos países megadiversos. De maneira mais visível, a África do Sul sediou grandes conferências internacionais: a Cúpula do Movimento Não-Alinhado (setembro de 1998); a Reunião de Chefes de Governo da *Commonwealth* (novembro de 1999); a Conferência das Nações Unidas contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerância Correlata

---

<sup>99</sup> Uma descrição completa da atuação multilateral da RAS pode ser encontrada no texto de Tom Wheeler (2004) *Multilateral Diplomacy: South Africa's Achievements*.

(agosto-setembro de 2001); a Cúpula de Fundação da União Africana (junho-julho de 2002); e a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Rio +10 – (setembro de 2002).

Há apenas uma lacuna importante na atuação multilateral sul-africana: em seus dez anos de democracia, o país nunca ocupou uma vaga, dentre as alocadas para o continente africano, de membro não-permanente do Conselho de Segurança. Isso possivelmente se explica pela intenção de se mostrar comprometida com o continente e despojada de intentos imperialistas. Em vez de usar seu peso relativo para garantir uma vaga temporária no CSNU, acirrando rivalidades regionais, adota uma atitude conciliatória e solidária com as aspirações de outros países da África que pleiteiam um turno no órgão máximo das Nações Unidas.

A atuação multilateral da África do Sul não tem sido somente prolífica, conforme mostrado acima, mas também imbuída de conteúdo moral, trazido pelo ANC de sua luta de libertação. A RAS democrática nunca se desviou de organizar seu discurso de política externa em torno da idéia de direitos humanos, como já apontado anteriormente. Nesse diapasão, no mesmo texto em que trata o tema da globalização, o Presidente Mbeki (2004) ressalta seu propósito de construir uma sociedade humana “that truly addresses the interests of the poor and marginalised of our common world”. Os altos valores morais contidos nos documentos emanados do IBAS espelham, ao menos parcialmente, esse aspecto da política externa sul-africana.

É preciso, contudo, atentar para as limitações desse recurso à moralidade. Em mais de uma oportunidade, a posição da RAS de busca de apoios no Sul que fortalecessem sua política multilateral colidiu com os ditames morais que procura imprimir a sua atuação internacional. Dessa forma, a aproximação com a China impediu que Pretória fosse mais crítica em relação às violações dos direitos humanos naquele país. A necessidade de apoio continental tem silenciado a África do Sul em relação a governos despóticos no continente. O compromisso com a diáspora dos povos africanos aproximou Mbeki de Jean Bertrand Aristide, quando a legitimidade deste para governar o Haiti já se encontrava amplamente questionada.

A forma básica que assume o diálogo da África do Sul com o Norte – uma negociação da globalização – mostra com clareza qual a idéia que originalmente levou a RAS a propor a formação de um G-8 do Sul, mencionada no Capítulo I, e, tendo essa idéia perdurado em sua política externa, também explica a motivação essencial que o país encontra para participar do IBAS.

A partir das considerações acima, pode-se também chegar a um entendimento mais preciso sobre o perfil ideal que a RAS desejaria que o grupo adotasse. A diplomacia sul-africana preferiria que o Fórum se concentrasse na coordenação política sobre os grandes temas da agenda internacional, os únicos capazes de constituir a real matéria-prima de um diálogo Norte-Sul: a reforma da ONU e de seu Conselho de Segurança, o perdão da dívida externa dos países menos desenvolvidos, a mudança da arquitetura do sistema financeiro internacional – enfim, todos os temas relacionados à promoção de uma globalização eqüitativa. Em oposição a isso está a orientação de enveredar pelo caminho da cooperação intragrupo do IBAS, puramente restrita ao relacionamento Sul-Sul. Esse viés foi talvez encarado por Pretória como um desvio dos propósitos do grupo. Se a África do Sul aceitou inicialmente a idéia de dar uma dimensão prática ao Fórum, teria sido provavelmente pelo cômputo estratégico de que, se assim não fizesse, o grupo talvez não viesse a se constituir. De toda forma, mostra-se atualmente comprometida com esse exercício.

Em síntese, a diplomacia da África do Sul democratizada envidou todos os esforços para reintegrar o país à comunidade internacional, da qual havia sido virtualmente isolada pelo repúdio e pelas sanções internacionais ao regime aparteísta. Manteve e aprofundou os vínculos com os países do Norte, principalmente os econômico-comerciais; envolveu-se, em clara atitude de liderança, no continente africano, almejando sua pacificação e democratização; e abriu canais de relacionamento diplomático com a Ásia e a América Latina.

Os formuladores de política externa sul-africanos entendem que essa reinserção do país se realiza no momento em que se desenrola no mundo um processo de globalização. Percebem esse processo como essencialmente concentrador de poder nas mãos dos países desenvolvidos, que o comandam. Sentem, por isso, a necessidade de amealhar elementos de poder que permitam à África do Sul, tanto quanto possível, negociar sua integração no mundo globalizado – em vez de simplesmente adotar uma postura passiva. A RAS escolheu como estratégia negociadora o engajamento direto com o G-8 e uma participação ativa nos foros multilaterais.

Nesse esforço, buscou também o concurso de outros países do Sul, que, em situação similar à sua no concerto das nações, pudessem associar-se a seu projeto de política externa e a ele conferir maior peso. Assim, a África do Sul tornou-se a proponente da idéia que redundou no IBAS e, agora, naturalmente nutre a expectativa de que o grupo desempenhe um papel

relevante na “governança” global. Subsidiariamente, a associação com o Brasil e a Índia ofereceu-lhe vias alternativas a seu atual relacionamento econômico-comercial, excessivamente concentrado nos países do Norte e com reduzido potencial de expansão regional, bem como abriu-lhe portas de cooperação Sul-Sul.



## Capítulo V

### Limites e Potencialidades

O presente capítulo discute os limites e as potencialidades do IBAS, tendo em conta as características do grupo apresentadas no Capítulo I, bem como as motivações para participar do Fórum encontradas na política externa de cada um de seus membros, de acordo com o levantamento realizado nos Capítulos II, III e IV.

Em outras palavras, este capítulo procura responder à instigante observação feita pelo diplomata Paulo Roberto de Almeida (2004: 167) sobre as possibilidades do IBAS. Afirma ele que:

*“[uma] análise das possibilidades de entendimentos concretos a serem alcançados por esse novo bloco formado pelo Brasil com a África do Sul e a Índia deixa algumas dúvidas quanto a seu conteúdo específico, uma vez que estes países estão desigualmente inseridos no jogo estratégico internacional, com agendas regionais e mundiais próprias, que devem coincidir em alguns pontos com a do Brasil atual (o não-hegemonismo, por exemplo), mas não necessariamente em todos.”*

A descrição do IBAS constante do Capítulo I evidenciou que o grupo tem vocação para estabelecer dois tipos básicos de relacionamento. O primeiro, entre os membros do Fórum em temas de relevância básica para as relações trilaterais,

como as várias atividades tratadas em grupos de trabalho setoriais (por exemplo, a conectividade aérea e marítima, o desenvolvimento de energias renováveis e o fortalecimento da capacidade de produção local de produtos farmacêuticos). O segundo é o relacionamento externo ao grupo em bases bilaterais (por exemplo, com G-8) ou na alçada de algum organismo multilateral. Essa separação em dois eixos fornece a divisão básica deste capítulo. Em uma terceira parte, são apresentadas algumas sugestões tópicas para a atuação diplomática brasileira.

## **V.1 O relacionamento externo do IBAS**

Iniciar-se-á pelo tratamento dos limites e potencialidades do IBAS no que diz respeito aos relacionamentos externos do grupo. O desenvolvimento do Fórum será explorado em três frentes: as relações com os países do Norte, inclusive o G-8; as relações com os países do Sul; e a atuação multilateral.

### **V.1.1 As relações com o Norte**

Como se viu, a idéia da RAS de criar um grupo de países do Sul para se tornar interlocutor do G-8 constituiu um antecedente direto do IBAS. Apesar de a idéia não ter prosperado em seu formato original, a motivação que a engendrou permaneceu viva na política externa sul-africana: garantir que o processo de globalização incorpore as perspectivas dos países em desenvolvimento. Se o Brasil e a Índia não se associaram à proposta original sul-africana, foi provavelmente em razão da composição inicial sugerida (com um número maior de países) e de seu objetivo excessivamente concentrado no diálogo com o G-8. Brasília e Nova Délhi não tinham – e não têm – posição de princípio contrária a uma interlocução com aquele grupo de países do Norte.

As análises das políticas externas do Brasil e da Índia revelam que ambos têm motivações para aceitar uma interlocução com o G-8. No caso do Brasil, mormente depois de adotar um comportamento em matéria de política externa mais próximo do paradigma autonomista, a possibilidade de ter um canal de diálogo com o G-8 significa uma oportunidade de negociar espaços de atuação no cenário internacional. Do lado indiano, um relacionamento com aquele grupo sedimenta a volta do país à normalidade no concerto das nações, depois do período de críticas e sanções que atravessou em razão de ter optado por se tornar detentor de armas nucleares; ademais, contribui para satisfazer sua aspiração de conquistar maior prestígio internacional.



A África do Sul encararia o diálogo como uma oportunidade de falar em favor de outros países em desenvolvimento, cujas visões, no seu entender, não são devidamente incorporadas ao processo de globalização. Daria curso assim a seu propósito de política externa de exercer uma liderança no mundo em desenvolvimento, como procura fazer, por exemplo, no Movimento dos Países Não-Alinhados, onde tenta ocupar o vácuo de comando existente, desde que a Índia dele se distanciou.

Note-se aqui o contraste com a Índia, que não parece compartilhar – ao menos não com a mesma intensidade – do propósito sul-africano de dar voz às aspirações do Sul. Tendo operado uma inversão quase completa em seu paradigma de política externa, esse país vê-se, atualmente, antes interessado em receber o reconhecimento dos países do Norte de sua condição de *major power* e em deles se aproximar pelos méritos de seu poder militar, de sua grandeza econômica e de sua tradição democrática. De maneira esquemática, a aspiração indiana seria a de se tornar uma potência entre as grandes, e não uma liderança entre as pequenas e médias<sup>100</sup>.

Do lado do G-8, é provável que um diálogo com o IBAS também seja considerado atrativo. Na Cúpula de Okinawa, os líderes dos países daquele grupo do Norte relutaram em receber o Presidente Mbeki. Foi somente em deferência a um pedido do país anfitrião que o líder sul-africano se entrevistou com suas contrapartes. Naquela oportunidade, Mbeki foi caracterizado pela imprensa como um *gatecrasher*, mas essa situação não se repetiu. O presidente sul-africano tornou-se um convidado constante para reuniões

---

<sup>100</sup> A recusa indiana em receber ajuda humanitária para as vítimas do maremoto que atingiu o sudeste asiático, no final de 2004, é indicativa de sua aspiração de ocupar um lugar entre as grandes potências. Interpreta-se que, com a recusa, o país quis dar mostras de que tem os recursos necessários para lidar com suas situações de calamidade. Em artigo publicado no semanário *Sunday Independent*, na edição de 9 de janeiro de 2005, o jornalista Andy Mukherjee afirma que “[t]he real reason behind India’s refusal to accept tsunami aid is ambition, not fear. India is campaigning hard for a permanent seat on the UN security council. It has 1 billion people, a space programme, a nuclear bomb and a thriving computer software industry. What needs to show now, India reckons, is greater confidence in its own capability. [par.] As part of that effort, India decided in 2003 to phase out foreign aid from all but six major donors – the US, the UK, Japan, Germany, the European Commission and Russia. [par.] Also in 2003, India became a creditor nation to the IMF, 12 years after surviving a balance of payments crisis with the help of a bailout organized by the international lender.”

Note-se ainda que a Índia ofereceu ajuda a outros países da região assolados pelo maremoto. O mesmo jornalista citado acima comenta que Nova Délhi não poderia ter deixado de fazê-lo principalmente depois de ter a China aumentado o valor de seu pacote de ajuda humanitária aos países da região que necessitavam de ajuda.

subseqüentes do grupo. De modo geral, observa Kirton (2004: 06), verifica-se mesmo, nos últimos anos, uma tendência no G-8 de procurar maior interlocução externa. O principal exemplo reside na interação do grupo com o G-20 da área de finanças<sup>101</sup>. Afinal, uma maior abertura do G-8 à interlocução externa aumenta sua legitimidade, na medida em que põe em debate suas posições sobre os grandes temas globais com outros países afetados por suas deliberações. Há, pois, um cenário bem montado – dir-se-ia mesmo uma conjunção de vontades –, para que o IBAS venha a interagir com o G-8.

Na fase final de redação deste trabalho, circulava a notícia de que o Reino Unido convidara os países do IBAS e a China para participar do encontro do G-8 em Gleneagles (2005). Será interessante observar como a Índia, o Brasil e a África do Sul reagirão, principalmente se manterão sua identidade de grupo – o que seria indicativo do comprometimento dos três com o Fórum – e, em caso afirmativo, como coordenarão suas posições.

O cenário favorável que se detecta para a interlocução do IBAS com o G-8 não se repete, quando se trata de um diálogo entre o Fórum e o Norte dividido entre, de um lado, os Estados Unidos e, de outro, a União Européia. A análise das políticas externas dos membros do IBAS mostrou que suas inclinações diferem, quando se trata do relacionamento com os EUA e a UE individualmente considerados. A Índia dá indicações de não ter maiores dificuldades com uma ordem internacional unipolar na qual haja uma hegemonia norte-americana. Avalia que a estratégia de não-alinhamento que implementou durante a Guerra Fria foi, em parte, improdutivo, tendo o país extraído dela poucos benefícios tangíveis. Espera agora conquistar uma posição de destaque no cenário internacional e alimenta a expectativa de contar, para isso, com o apoio norte-americano.

O Brasil, por seu turno, inclina-se a uma aproximação com a União Européia. Encontra aí, não um ponto de alinhamento, mas um pólo no qual

---

<sup>101</sup> Participam das reuniões do G-20 de finanças, os países do G-8, a União Européia, a Austrália e dez países caracterizados como mercados emergentes – África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Brasil, China, Coréia, Índia, Indonésia, México e Turquia. O grupo foi criado em 1999, por iniciativa canadense, e seu mandato foi definido pelo próprio G-8. Por vezes, aponta-se o G-20 de finanças como o embrião de um grupo substitutivo do G-8 ou ainda como um arranjo que tende a se expandir para abarcar todas as questões discutidas naquele agrupamento. Vingando essa última hipótese, os temas do G-8 seriam tratados, não só em seu âmbito, mas também em formato ampliado, no G-20. (Para uma argumentação em favor desse último cenário – e, portanto, contrária à simples substituição do G-8 por um G-20, ver Kirton, 2004).

percebe potencial de associação, a fim de garantir para si uma atuação internacional autônoma em relação à vontade norte-americana. Ilustra bem essa posição a excelência alcançada no relacionamento do Brasil com a França – apontada como o motor dentro da UE a impulsionar a idéia de formação de uma política externa coesa no bloco e independente das posições de Washington.

A África do Sul, por sua vez, embora adote, em várias ocasiões, um discurso agressivo em relação aos países desenvolvidos, conduz o dia-a-dia de sua política externa de maneira muito cuidadosa, esforçando-se por não melindrar nem europeus nem norte-americanos. O discurso agressivo parece cumprir o papel de apaziguar setores do ANC radicalmente anticolonialistas e antiimperialistas. Para Pretória, optar, por um ou outro lado, em divergências no Atlântico Norte pode acarretar algum tipo de retaliação à qual o país não se possa submeter. Com um grau de exposição e de dependência em relação ao Norte maior do que os do Brasil e da Índia, a RAS, muito provavelmente, medirá, com cuidado, suas posições no âmbito do IBAS, quando o grupo tratar de qualquer tema que separe Bruxelas de Washington.

Questões a serem tratadas com os Estados Unidos devem exigir especial habilidade por parte do Fórum. Os norte-americanos encontram-se em constante exposição a críticas vindas de todos os quadrantes do mundo. Sua reação tem sido a de relativo silêncio, reafirmação de suas posições e atuação declinante nos organismos multilaterais. Quando os Estados Unidos dão atenção específica a algum desafio, não parece ser ao das palavras, mas aos associados a algum elemento de força – como nos casos dos grupos terroristas, do Irã e da Coreia do Norte, todos vinculados à proliferação de armas de destruição em massa. Respondendo a esse cenário, o IBAS tem-se inclinado por uma estratégia de contenção retórica – certamente favorecida pela presença da Índia no grupo – como comprovam os vários documentos emitidos no âmbito pelo Fórum, nos quais não se encontra qualquer crítica direta aos EUA. A atitude é vista como acertada pelo pesquisador Lyal White (2004b: 02), que adverte quanto aos riscos de a iniciativa ser comparada a arranjos anteriores entre países do Sul que adotaram uma retórica “anti” e não produziram resultados construtivos.

Falta ainda ao IBAS definir uma estratégia positiva para abordar os Estados Unidos. Talvez aí a posição de cada um dos membros do grupo seja muito distante da dos demais para permitir um consenso. A situação complica-se ainda pela sensibilidade doméstica que as relações com Washington

assumem nos três países. Lembre-se que cada um deles tem em sua sociedade setores que sustentam opiniões acentuadamente antinorte-americanas e outros francamente favoráveis a uma aproximação com os EUA.

Nesse período inicial de existência do IBAS, há indícios de que as relações do grupo com a União Européia irão gozar de maior fluidez do que as com os Estados Unidos. Em mais de uma oportunidade representantes dos países da UE procuraram, por meio de gestões diretas, conhecer melhor a iniciativa que une a Índia, o Brasil e a África do Sul. Os europeus demonstram ter interesse no IBAS por seu potencial de gerar projetos de cooperação nas áreas inicialmente indicadas na Declaração de Brasília e, depois, nas identificadas mais precisamente no Plano de Ação de Nova Délhi. Estão atentos também para a importância política do Fórum. Seguindo esse viés político, os pesquisadores da Universidade de Oxford Carolyn Deere e Ngaire Woods (2004: 11) ressaltam haver, na vertente IBAS-Europa (e agregue-se o Canadá), potencial para que o grupo construa um canal permanente de conversações com o G-8 e incorpore seus interesses no debate sobre a globalização:

*“The UK continues to exhibit stronger political will to ensure that globalization and global governance deliver benefits for the poor (at least much stronger than other European governments) as evidenced by its recent launching of the Commission for Africa. The Canadian government (...) seems to be informally considering prospects for broadening the scope of the G-8 to better incorporate developing countries.”*

A tentativa de envolvimento dos países do IBAS na questão israelo-palestina oferece um caso de estudo sobre os desafios contidos no propósito do Fórum de interagir com o Norte e de ter uma voz em temas globais, principalmente aqueles que estão sendo tratados fora de um arcabouço multilateral do qual participem a Índia, o Brasil e a África do Sul. A idéia de o grupo efetivamente dar sua contribuição para o processo de paz entre israelenses e palestinos surgiu, pela primeira vez, na Agenda de Cooperação de Nova Délhi, onde está expresso que os três países “desejavam desempenhar um papel construtivo em prol de uma paz justa, durável e abrangente no Oriente Médio”.

As movimentações em torno desse tema deverão corroborar ou não o que se disse acima sobre haver maior potencial de colaboração entre o IBAS

e a UE do que entre o grupo e os EUA. Na linha da projeção feita é de se esperar que haja boa receptividade do lado europeu sobre um eventual papel a ser desempenhado pelo IBAS, e talvez possa comprovar isso aproximando o Grupo do Quarteto. Antecipa-se, por seu turno, reação diversa do lado norte-americano.

Mais importante a observar, nesse contexto, é a maneira como evoluirá a coordenação entre Índia, Brasil e África do Sul. A concordância em termos gerais de colaborar na questão do Oriente Médio demanda que o grupo procure uma maneira específica de levar adiante seu intento. No entanto, à medida que esse esforço evolui devem aparecendo dificuldades de coadunar as posições dos três países, em função das diferenças do tratamento que dispensam ao tema em suas políticas externas. A África do Sul não pode desprezar o histórico de estreita cooperação entre o ANC e a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) e não apagou o ressentimento gerado pelo denso relacionamento diplomático e comercial mantido por Israel com o governo apartaísta<sup>102</sup>. Pretória também leva em conta que não pode desagradar sua comunidade islâmica, numerosa, politicamente engajada e com segmentos armados, como o PAGAD.

A Índia, por seu turno, depois de anos de dependência de Moscou em matéria tecnológica e militar, conta hoje, em boa medida, com Israel para preencher o vazio deixado pelo fim da URSS. Além disso, encontra, naturalmente, dificuldade de se opor aos Estados Unidos, em razão do minucioso cultivo de sua relação com aquele país. Para a Índia, tanto as relações com Israel quanto as com os Estados Unidos são vitais e estão diretamente relacionadas a sua segurança no contexto regional. O Brasil não tem, em particular, questões em jogo no conflito israelo-palestino, mas terá dificuldade em influenciar qualquer tomada de posição do grupo, devido às posições marcadas e diametralmente opostas de seus sócios no IBAS.

Já foi identificado, no entanto, ao menos um rumo para orientar a atuação do IBAS no Oriente Médio, mas fora da esfera propriamente política, que fora inicialmente contemplada para a atuação do grupo. Tem sido mencionada a possibilidade de o Fórum oferecer cooperação técnica ao lado palestino, por exemplo a prestação de assistência humanitária, de apoio ao

---

<sup>102</sup> Cabe recordar aqui de que, do ponto de vista israelense, a África do Sul democrática é percebida como um país com claro alinhamento pró-palestino na questão do Oriente Médio. Em 1999, Israel rechaçou, sem hesitações, fosse concedido a Mandela um papel de mediação na crise do Oriente Médio.

desenvolvimento na área de infra-estrutura. ou ainda de reforço institucional da Autoridade Palestina com projetos co-financiados pelos países doadores de recursos líquidos.

Mais tarde, quando os chanceleres do IBAS estiveram juntos, por ocasião da II Comissão Mista Trilateral, a questão se manteve na agenda, mas sem que se fossem assinalados avanços claros. O Comunicado da Cidade do Cabo (par. 36) limita-se a reiterar o compromisso de colaborar com israelenses e palestinos, para que avancem no processo de paz. O mesmo documento adota (par. 63) as sugestões de privilegiar uma via de acesso para o IBAS mais técnica do que política na questão do Oriente Médio e prevê uma oferta à Autoridade Palestina de prestação de assistência para sua reconstrução.

Há ainda um ponto a ser analisado neste trecho: a sustentação de argumentos de índole moral pelo grupo. A matéria é relevante para todo o relacionamento do IBAS, mas é particularmente visível em temas pertinentes às relações com os países do Norte. A busca do patamar moral mais alto é bem aparente nas políticas externas do Brasil e da África do Sul e já foi uma marca característica da política externa indiana. Brasil e África do Sul sustentam suas posições de política externa, vinculando-as a objetivos mais altos e reconhecidos pela comunidade internacional: respectivamente, o combate à fome e à pobreza, bem como a reparação das injustiças acarretadas pelo regime de racismo institucionalizado.

No caso da Índia, se hoje deixou de fazer uso desse tipo de argumento de maneira tão intensa quanto fazia antes dos anos 90, não quer dizer que os tenha rejeitado. Nova Délhi não esqueceu o poder conferido a quem ocupa uma posição moral mais alta e, ainda hoje, lança mão, em certa medida, do poder brando ao apresentar seu histórico democrático para se aproximar do Ocidente.

A energia moral das políticas externas da Índia, do Brasil e da RAS transplanta-se para o grupo. Isso ocorre obviamente na valorização da democracia, mas não só aí. Os documentos do grupo vêm pontuados de elementos que procuram mostrar que seus objetivos não se reduzem à defesa de interesses estreitos e a uma preocupação limitada às elites nacionais de cada um de seus membros. Basta lembrar o destaque dado às metas do milênio, que, se atingidas, devem beneficiar diretamente os países pobres e suas populações mais carentes ou a ênfase colocada nos temas de impacto social, como a defesa dos direitos da mulher.

Os países do grupo devem, contudo, estar atentos à necessidade de legitimarem sua argumentação de cunho moral com ações concretas. O direcionamento de recursos do Fundo de Combate à Fome e à Pobreza para países de menor desenvolvimento relativo constitui, sem dúvida, um passo nessa direção, mas não é suficiente. Principalmente, em seu plano interno, os países do IBAS devem comprovar que não poupam esforços para implementar as políticas que têm correlatos nas posições que defendem internacionalmente. A respeito, os pesquisadores Carolyn Deere e Ngaire Woods (2004: 12), do Programa de Governança Econômica Global da Universidade de Oxford, afirmam o seguinte:

*“A declaração que funda o G-3 deixa explícito que a prioridade dos três governos em relação à pobreza e inclusão social é uma das bases centrais para cooperação no grupo. A credibilidade desse pleito dos países do G-3 para ter um papel maior nos assuntos globais depende em grande parte de seu compromisso com a justiça social, e com seu status de democracias grandes e dinâmicas. [Par.] É importante para o IBAS não assumir que tenha autoridade moral sobre temas específicos. Se o G-3 tem potencial de exercer autoridade moral, a legitimidade de seu pleito tem de estar bem enraizada e ser reforçada de tempos em tempos, particularmente porque é de se esperar que os países desenvolvidos venham a desafiar seu pleito.”*

### **V.1.2 As relações com o Sul**

No que diz respeito às relações com o Sul, viu-se, em capítulos precedentes, que o Brasil e a África do Sul concentraram parcela importante de seus esforços de política externa em seus respectivos contextos regionais, onde procuram afirmar um papel de liderança e onde estão envolvidos em processos, mais ou menos profundos, de integração econômica. Ambos ainda direcionam suas políticas externas para outros setores do Hemisfério Sul. O Brasil volta-se para a África e para a China, e a África do Sul, por meio de sua *butterfly strategy*, procura alcançar a América Latina e a Ásia. Tanto Brasília quanto Pretória desenvolvem políticas externas autenticamente multidirecionais.

Já a Índia se vê obrigada a devotar atenção constante à segurança em seu contexto regional, onde a questão da Caxemira e a rivalidade com a China ocupam o lugar de destaque. Fora de seu entorno, o país teve uma importante posição de liderança do mundo em desenvolvimento, a qual

exerceu, em larga medida, por meio do Movimento dos Países Não-Alinhados (MNA). Como se viu, essa liderança declinou com a transformação operada no perfil de política externa indiana depois do final da Guerra Fria. A explosão dos artefatos nucleares e a subsequente aproximação dos Estados Unidos alteraram a posição do eixo de condução do relacionamento externo indiano, de modo a incliná-lo para o lado oposto ao dos ideais do terceiro-mundismo e da liderança do MNA. O relacionamento com o Sul ficou, assim, atrofiado no corpo da política externa de Nova Délhi.

Essa breve recapitulação evoca a seguinte questão: como os três países incorporam e incorporarão no IBAS suas agendas de relacionamento com o Sul? Para responder a essa pergunta, é necessário proceder a um exame da questão sob dois ângulos: o primeiro, o do papel do IBAS como liderança e/ou parceiro de países do Sul; e o segundo, o da expansão do Fórum para abrigar outros países de perfil similar.

Desde a reunião de Cancún, o IBAS vem sendo apontado como um possível movimento de liderança dos países em desenvolvimento. O ocorrido na reunião da OMC não permite, entretanto, supor que o Fórum seja naturalmente um grupo de liderança do Sul. O hemisfério já tem estruturas montadas – como o Movimento dos Países Não-Alinhados e o G-77, bem como entidades regionais de coordenação – para articular posições comuns e não se nota a necessidade de nenhum arranjo adicional aos já existentes. O que aconteceu em Cancún foi mais fruto de circunstâncias próprias daquele momento das negociações comerciais do que a expressão de uma disposição estrutural do IBAS para assumir um papel de liderança no mundo em desenvolvimento. Não é de se afastar, porém, que outras conjunturas se formem nas quais o Fórum possa ser colocado em uma posição de líder. Esse é o limite para se falar de uma liderança do IBAS, i.e., uma liderança em bases *ad hoc*.

Em qualquer situação, de liderança ou não, os três países devem guardar-se contra críticas de que sua atuação em conjunto está reproduzindo, em um subnível, comportamentos imperialistas. Essas críticas, como se viu, são características da relação de cada um dos países do grupo com os menores de seus entornos e podem vir a aparecer na atuação do IBAS junto a outros países em desenvolvimento, dada a diferença de tamanho entre os países do Fórum e muitos de seus potenciais interlocutores no Sul.

O que o IBAS pode – e talvez mesmo deva – adotar como compromisso em relação aos países do Sul é continuidade e mesmo o aumento das atividades de cooperação. Lembre-se que o Fundo IBAS já vem exercendo um papel nesse



sentido. Uma possível área de expansão é a da NEPAD, como nota o cientista político Stephen Gelb (2004: 17). A estimular a aproximação entre as duas iniciativas está a coincidência de temas sobre as quais se debruçam. Além disso, cada país do IBAS tem interesses identificáveis, em suas respectivas políticas externas, para aproximar a iniciativa trilateral do plano de desenvolvimento traçado para a África. Não é preciso uma vez mais sublinhar a importância que a África do Sul dá à NEPAD, tendo sido um dos países que propôs o plano. Da perspectiva brasileira, uma colaboração do IBAS com a NEPAD complementaria a política externa conduzida pelo Presidente Lula de dar prioridade ao continente africano, promovendo vínculos políticos e incentivando um maior entrosamento econômico. Para a Índia, a escolha da NEPAD como uma área de atuação do IBAS deve interessar como maneira de relançar o relacionamento com os países do Hemisfério Sul.

Ainda que pareça lógico o entrosamento IBAS-NEPAD, o conteúdo desse laço precisa ser estudado de maneira cuidadosa. Os países do Fórum devem evitar, por exemplo, que, com exceção de projetos amparados pelo fundo de combate à fome e à pobreza, a colaboração com o NEPAD se assente demasiadamente sobre iniciativas típicas da ajuda ao desenvolvimento. O plano africano já está saturado de propostas desse tipo, as quais não têm sido implementadas e têm causado a pulverização de seus objetivos.

Dois áreas, em particular, apresentam potencial para serem exploradas. A primeira, a da promoção da democracia, em que o IBAS poderá auxiliar quer na montagem de eleições, quer na observação de processos eleitorais. Além de contribuir para o fortalecimento de regimes democráticos na África, objetivo claramente presente no escopo do plano africano, esse tipo de atividade reforçará as credenciais democráticas tão caras aos países do grupo. A segunda área é a da pacificação do continente africano, com a Índia, o Brasil e a África do Sul podendo tomar parte conjuntamente de forças de paz na África. Ainda que o façam com contingentes reduzidos, uma atuação dessa natureza, além de beneficiar o país recipiendário da força, gerará uma dinâmica de entrosamento dos militares dos países do Fórum. A idéia de constituir uma força de paz do IBAS foi explorada em mesa redonda destinada especificamente a tratar desse tema e organizada pelo *South African Institute of International Affairs* (SAIIA), em 17 de março de 2005, com o título “*On IBSA Security Co-operation*”.

O segundo ângulo de análise – o da expansão – tem despertado interesse desde o momento da constituição do grupo. Cogitou-se na imprensa que o IBAS seria o embrião de um aglomerado maior que se expandiria principalmente para abrigar a Rússia e a China. O jornal *Gazeta Mercantil*,

por exemplo, abriu seu artigo sobre a criação do IBAS<sup>103</sup> com a frase “no futuro, a intenção é ampliar o grupo para o G-5, com participação de Rússia e China”<sup>104</sup>. A despeito disso, a Índia, o Brasil e a África do Sul, quando tratam da possibilidade de inclusão de novos membros, têm afirmado que não esperam a ampliação do IBAS antes de sua consolidação.

Verifica-se, pois, que o IBAS tem sido cuidadoso com a manutenção de sua identidade original. Há várias razões para isso. Uma expansão excessiva, por exemplo, para incluir no Fórum outros países representativos do Sul, pode levar o grupo na direção de uma virtual duplicação do G-15. Acrescenta-se a existência de um sentimento forte de que os três países têm características muito similares, na linha do elenco feito no Capítulo I. Fundamental, nesse caso, seria a sublinhada condição de democracias dos três e seu alinhamento geral com os valores ocidentais. Esse alinhamento é inquestionável no caso do Brasil. Em relação à Índia e à África do Sul, os governos dos dois países explicitam sua vocação para compartilhar dos valores ocidentais.

A afinidade de valores combina-se ao conhecimento de que o IBAS pode ter um desempenho melhor, se mantiver suas características de grupo pequeno. Mancur Olson (1965: 53-65) demonstra que os grupos menores – os quais também chama de “*privileged*” – são mais eficientes em sua atuação do que os grupos maiores. Argumenta que, no grupo pequeno, a vontade de cada participante influi mais na definição do objetivo do grupo do que nos maiores, em que a vontade de cada um é diluída. Com a possibilidade de exercer maior influência (e, daí, de ver sua vontade específica mais claramente refletida no objetivo grupal), os participantes das aglomerações menores tendem a empregar sua energia com mais empenho em benefício do grupo<sup>105</sup>. Olson recorre a vários casos empíricos para apoiar sua tese; em um deles, mostra que os comitês e sub-comitês de vários órgãos legislativos norte-americanos investidos de funções de tomada de ação, contavam com um número médio de membros entre 4,7 e 7,8.

<sup>103</sup> O artigo foi intitulado *G-3 nasce com Índia e África do Sul* e publicado em 09.06.2004.

<sup>104</sup> A idéia de expansão passou a ser uma constante nos artigos de imprensa sobre o IBAS e foi aprofundada em textos de cunho acadêmico, como os dos analistas Dipanker Sengupta e Pritam Banerjee (2004). Sengupta e Banerjee defendem a entrada da China, escorados no argumento de que o novo ingresso aumentaria consideravelmente o peso econômico do grupo, por exemplo, dobrando seu produto interno bruto e aumentando sua participação no comércio mundial de 2,1% para 6,5%.

<sup>105</sup> Mancur Olson (1965: 54) cita, a respeito, Georg Simmel: “Small, centripetally organized groups usually call on and use all their energies, while large groups, forces remain much oftener potential” (*The Sociology of George Simmel*, trans. Kurt H. Wolf. Glenco. Ill: Free Pres. 1950).

Stephen Gelb (2004: 14) bem sintetiza o argumento desenvolvido no correr deste trecho do trabalho ao afirmar que “South-South solidarity can make a difference in global power relations, but large ‘South’ coalitions (NAM, UNCTAD, G-77 or regional groupings) have failed to have a substantial impact, especially when they have tried to act across a wide range of issues, so that small alliances are likely to be more effective”.

### **V.1.3 A atuação no plano multilateral**

Se, no diálogo bilateral com o Norte e com o Sul, o IBAS ainda está em um estágio inicial, a situação é diferente no que toca à atuação do grupo nos organismos multilaterais. Já foi sublinhado no Capítulo I que o Fórum não só ganhou ímpeto com a reunião Ministerial de Cancún e a formação do G-20, mas também foi considerado o pólo em torno do qual se articulou o G-20. O IBAS terá, possivelmente, agora um papel importante para que aquele grupo se mantenha unido e motivado nas negociações da Organização Mundial do Comércio. Os analistas políticos sul-africanos Peter Draper, Greg Mills e Lyal White (2004: 17) chegam a afirmar que o “IBAS irá provavelmente estar no centro de qualquer iniciativa para mudar a atual ordem comercial”. A afirmação parece colorida com uma porção de entusiasmo em relação ao Fórum, mas esse trabalho sugere abaixo que ela reflete uma justificada confiança em seu potencial não só nas negociações comerciais mundiais, mas em todo o universo multilateral.

O caso da formação do G-20 não é o único em que a atuação do IBAS no plano multilateral apresentou algum resultado. O Fundo de Combate à Fome e à Pobreza, constituído no âmbito do PNUD, está, no momento de redação deste trabalho, prestes a iniciar seu primeiro projeto, destinado ao desenvolvimento da agricultura e pecuária na Guiné-Bissau. Outros dois projetos já estão em fase de preparação, um no Haiti e outro no Laos. Com isso, o potencial do Fundo ficou evidenciado. Em reconhecimento do potencial aí existente, os países do IBAS concordaram sobre a conveniência de que esse mecanismo receba aportes financeiros em bases regulares. É, pois, de se esperar que os três países definam em seus orçamentos nacionais montantes anuais de contribuição para as atividades do Fundo.

Recorde-se que, além dos projetos financiados e implementados pelos países do IBAS, o Fundo abre as portas para que dele participem os doadores tradicionais quer isoladamente quer em arranjos triangulares nos quais os

países do IBAS implementam ações com financiamento vindo de fora do grupo. O Fundo pode assim ser o mecanismo ideal para que sejam executados eventuais projetos com a União Européia. Mais importante ainda é que o Fundo demonstra que o IBAS se encontra efetivamente comprometido com o combate à fome e à pobreza e que tem capacidade de casar seu discurso com ações concretas.

Há ainda inúmeros temas tratados multilateralmente que oferecem potencial para uma atuação coordenada entre a Índia, o Brasil e a África do Sul. O foco de atenção sobre questões multilaterais tende a se concentrar na reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O Brasil e a Índia apóiam mutuamente, em bases bilaterais, suas candidaturas a um assento permanente no CSNU. Por sua vez, a África do Sul já manifestou seu apoio aos pleitos indiano e brasileiro. Uma manifestação em favor da candidatura sul-africana somente não ocorreu, porque o governo de Pretória, até o início da reunião da 59.<sup>a</sup> Assembléia Geral das Nações Unidas, aguardava uma definição da União Africana antes de procurar apoios externos ao continente. Na 59.<sup>a</sup> AGNU, com alguma surpresa, a RAS apresentou seu pleito a uma vaga permanente no Conselho e o mesmo fez a Nigéria. Antes, porém, que as candidaturas da África do Sul e da Nigéria se fixassem, o tema da vaga (ou vagas) africana(s) no Conselho foi reconduzido para discussão, a portas fechadas, no âmbito da União Africana.

As questões relativas à reforma da ONU e do Conselho de Segurança estão, contudo, longe de esgotar o tratamento de temas multilaterais no IBAS. Uma leitura mesmo superficial dos documentos do grupo demonstra como freqüentemente os três países o direcionam para atuar no plano multilateral. Na Declaração de Brasília, o caso do meio ambiente/desenvolvimento sustentável é esclarecedor. O documento faz referência, entre outras, à Conferência do Rio e sua Agenda 21, bem como à Cúpula de Joanesburgo e ao Plano de Implementação da Agenda 21. Destaca os compromissos assumidos no âmbito do Protocolo de Quioto. Menciona a implementação da Convenção sobre Diversidade Biológica e a necessidade de adequar o Acordo de TRIPS àquela Convenção. Assinala, por fim, a participação dos membros do IBAS no grupo de Países Megadiversos e Afins. Documentos subsequêntes do grupo continuaram a destinar atenção minuciosa aos temas multilaterais. O comunicado relativo ao encontro de cúpula de Nova York foi quase exclusivamente dedicado à coordenação do grupo sobre temas multilaterais, com menção à determinação dos líderes da Índia, do Brasil e da

África do Sul de “contribuir ativamente para a implementação das metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente nas principais conferências da ONU e na Cúpula do Milênio”.

Mesmo no âmbito da Comissão Mista – foro em que os trabalhos comumente se concentram na concepção de projetos concretos – verificou-se que os grupos setoriais, com certa frequência, prontificavam-se a dar tratamento a algum tema multilateral. Consta do Plano de Ação de Nova Délhi que os três países considerariam a adoção, em foros multilaterais, de posições comuns sobre aviação civil; buscariam seguir abordagens convergentes na Organização Mundial do Turismo; dariam ênfase a sua coordenação em relação à Cúpula Mundial sobre Sociedade da Informação, no âmbito da qual a Índia, o Brasil e a África do Sul já participavam de um grupo de articulação de posições formado por países com visões similares sobre o tema do evento; manifestariam, no campo da saúde, sua oposição aos acordos TRIPS Plus; e preparariam documento comum sobre propriedade intelectual, inovação e saúde pública, a ser apresentado na 57.<sup>a</sup> Assembléia Geral da Organização Mundial da Saúde.

Na reunião da Cidade do Cabo, manteve-se a tendência de direcionar a atenção às atividades desenvolvidas no plano multilateral. Mesmo um grupo setorial de trabalho novo no exercício IBAS, como foi o caso do formado para tratar dos assuntos relativos à cultura, logo estipulou como uma de suas metas a discussão sobre temas culturais que estavam no topo da agenda internacional e fez referência específica, entre outros instrumentos, à Convenção sobre Diversidade Cultural em negociação na UNESCO.

Em síntese, percebe-se, desde o nascimento do IBAS, a existência de uma vocação multilateral no grupo.

Caberia agora explorar as razões que determinam a inclinação do IBAS ao tratamento de temas multilaterais. A primeira e mais geral reside na própria condição de potências médias dos países que compõem o Fórum. Como assinala Keohane<sup>106</sup>, a preferência por foros multilaterais é típica das potências médias, por avaliarem que sua capacidade de impacto sobre o cenário internacional aí se amplia. Nos organismos multilaterais, essas potências

---

<sup>106</sup> Afirma Robert Keohane que “a middle power is a state whose leaders consider that it cannot act alone effectively but may be able to have a systematic impact in a small group or through an international institution”. A citação foi retirada do artigo *Lilliputians’ Dilemmas: Small States in International Affairs* e foi extraída do texto de Philip Nel, Ian Taylor e Jan ver der Westhuizen (2000: 03).

encontram um universo de regras e procedimentos que, traçados segundo o princípio da igualdade soberana dos Estados, se não fazem desaparecer o peso específico de cada país, ao menos minoram as diferenças de poder entre eles. As potências médias encontram assim condições que lhe são mais adequadas para se engajarem em negociações com as grandes potências e mesmo com uma potência hegemônica.

A segunda razão está na capacidade institucional disponibilizada pelos organismos multilaterais. A oportunidade de contar com recursos administrativos adicionais é particularmente útil a países que, como a Índia, o Brasil e a África do Sul, têm burocracias com capacidade operacional ociosa virtualmente inexistente, em razão da falta de recursos humanos e financeiros, bem como do volume de demandas que recai sobre elas. Corrobora isso terem os projetos do Fundo IBAS, administrados pelo PNUD, maturado mais rapidamente do que aqueles concebidos isoladamente nas Comissões Mistas Trilaterais e deixados para operacionalização pelas burocracias dos três países.

A terceira razão diz respeito, de maneira direta, ao conteúdo dos temas tratados pelo IBAS. Os países do Fórum tiveram, antes da formação do grupo, a oportunidade de interagirem cotidianamente nos organismos internacionais. Como resultado, adquiriram um conhecimento mais aprofundado entre si no plano multilateral do que no bilateral.

A propósito, as relações bilaterais Índia-Brasil, Brasil-África do Sul e Índia-África do Sul apresentaram uma dinâmica na última década que não foi exatamente propícia a estimular um conhecimento mútuo aprofundado. Com efeito, o Brasil e a África do Sul tiveram de estabelecer, nesse período, uma relação nova, em um contexto diplomaticamente conturbado na RAS que, depois do final do *apartheid*, recebia, em curto período, volumosa quantidade de propostas de estabelecimento e desenvolvimento de relações. Quanto à África do Sul e à Índia, o relacionamento não se desenvolveu como um prolongamento dos laços estreitos que o ANC manteve com o governo indiano (principalmente o do Partido do Congresso) nos tempos da luta antiaparteísta. Em razão das transformações que o ANC, desde que chegou ao poder, encontrou do lado indiano, onde o BJP passou a ocupar o governo, as relações ficaram aquém das expectativas. Por fim, o Brasil e a Índia mantiveram-se relativamente distantes, e os vínculos políticos, econômicos e de cooperação entre Nova Délhi e Brasília nunca alcançaram um amadurecimento comparável ao que existe, por exemplo, entre o Brasil e a China, e ainda foram enfraquecidos pela reação negativa do Brasil aos testes nucleares indianos de 1998.

Se uma base sólida de conhecimento mútuo havia entre a Índia, o Brasil e a África do Sul que os motivou a se reunirem no IBAS, essa base constituiu-se antes no plano dos organismos multilaterais do que no de suas relações bilaterais. Nesses organismos, puderam observar que suas visões de mundo e seu padrão de votação coincidiam com frequência, como, a propósito, assinalou o Ministro Celso Amorim ao comentar que os três países do IBAS “têm visões muito semelhantes em muitos temas multilaterais, e, quando não em absolutamente todos, a perspectiva que nós temos é, sem dúvida, muito semelhante”<sup>107</sup>.

O conhecimento travado no plano multilateral acaba por gerar um incentivo para os países interagirem nesse contexto. Os pesquisadores Cris Alden e Marco Vieira (2005: 02) formulam a seguinte asserção a esse respeito:

*“De um ponto de vista construtivista, pode-se dizer que as potências médias (...) que originalmente podem não ter claros interesses de cooperação, depois de se juntarem a uma instituição multilateral (...) desenvolvem cada vez mais interesses, preferências e motivações comuns moldados por processos intersubjetivos de formação de identidade/interesse, que ocorrem no âmbito dessas instituições. Isso, por seu turno, impulsiona maior cooperação, uma vez que elas se tornam sujeitas ao mesmo tipo de limites e oportunidades institucionais.”*

O momento de política externa vivido por Índia, Brasil e África do Sul exerce um estímulo adicional para que atuem conjuntamente em organizações multilaterais. Na política externa de cada um deles, detecta-se um anseio de agir na ordem multilateral e, em alguns casos, de mudá-la. Viu-se que o período da política externa brasileira que se iniciou no final do regime militar teve como uma de suas marcas características o abandono de uma postura de afastamento da ordem multilateral, que era defendida com o argumento de que interferia em questões soberanas do país, e o início de um envolvimento ativo no multilateralismo, como foi evidente nos campos dos direitos humanos, do meio ambiente e do desarmamento. A África do Sul, por seu turno, como forma de rapidamente se inserir na comunidade internacional, depois do isolamento durante o regime apartaísta, e de buscar influenciar o processo de globalização em todas as

---

<sup>107</sup> A citação é retirada da transcrição da entrevista de imprensa concedida pelos chanceleres dos três países, quando da divulgação da Declaração de Brasília.

dimensões possíveis, envolveu-se em inúmeros foros e, em várias oportunidades, assumiu uma posição de relevo, como na atração para seu território das conferências das Nações Unidas que trataram dos temas relacionados ao racismo e ao meio ambiente/desenvolvimento sustentável. Brasília e Pretória gostariam outrossim de ver modificados aspectos da ordem multilateral. Ambos compartilham, além do desejo evidente de ver reformado o Conselho de Segurança das Nações Unidas, o interesse de ver alterada a arquitetura financeira internacional e viabilizado o funcionamento de mecanismos inovadores de promoção do desenvolvimento. No caso da Índia, percebe-se igualmente a intenção de ver transformações na ordem multilateral. Nova Délhi aspira a um multilateralismo que melhor acomode o perfil que o país construiu a partir dos anos 90, em particular que conceda amplo reconhecimento a seu *status* de potência nuclear e que lhe reserve um lugar no mesmo patamar de importância que a China ocupa.

Não se trata, pois, para os países do IBAS, apenas de jogar o jogo das relações internacionais no tabuleiro multilateral; os três pretendem também, quando for o caso, alterar as próprias características do jogo, a fim de melhor promoverem seus interesses ou, como está na Declaração de Brasília (par. 13), “tornarem os diversos processos de globalização inclusivos, integrativos, humanos e eqüitativos”.

O aspecto de mudança das regras do jogo multilateral deve ser fixado, porque permite compreender como os países do IBAS se distinguem de outras potências médias e ver definida uma área de alta especificidade de atuação para o grupo. Alden e Vieira (2005: 03-05) assinalam ser característico das potências médias seguir a liderança da potência hegemônica. Se algum grau de desvio é encontrado, ele situa-se no recurso ao multilateralismo, respeitando as regras vigentes, para contrabalançar o poder unilateral da potência hegemônica, e na insistência em que a lei internacional seja observada. Até esse ponto, a Índia, o Brasil e a África do Sul acompanham o comportamento clássico das potências médias. Fogem, no entanto, ao padrão, ao adotarem uma posição saliente em relação à reforma do próprio multilateralismo. Incluem-se então na categoria de comportamento das potências médias do mundo em desenvolvimento<sup>108</sup>. A reunião de três das

---

<sup>108</sup> Textualmente Alden e Vieira (2005:05) afirmam o seguinte: “the instrumental use of multilateralism by emerging states in the developing world differs fundamentally from that attributed to the ‘classic’ middle power: less a bulwark against great power unilateralism and a vehicle for the expansion of international law, multilateralism is an avenue for the promotion of national interests in the cause of a search for status in the perceived international hierarchy of power.”



mais representativas potências médias dessa categoria no IBAS permite antecipar que o Fórum concentrará parte de seu foco em atividades que buscam dar uma nova face ao sistema multilateral.

Pelas razões acima apontadas, não é acidental que se reconheça no IBAS uma base de apoio para desenvolvimentos futuros do G-20 sobre temas comerciais, como querem Peter Draper, Greg Mills e Lyal White. Essas mesmas razões permitem que se extrapole em larga medida o âmbito comercial e que se reconheça no IBAS um grupo com vocação especial para agir nos foros multilaterais<sup>109</sup>. A essa conclusão também chegou a Diretora do Centro de Estudos Latino Americanos da Universidade da África do Sul, Zélia Roelofse-Campbell (2003: 26), em artigo pioneiro sobre o IBAS, no qual interpretou que o objetivo principal da Índia, do Brasil e da África do Sul com a constituição do IBAS era o de “falarem em uníssono nas organizações multilaterais”.

Em termos mais amplos, o pesquisador Stephen Gelb (2004: 18) corroborou o que foi dito acima ao identificar uma natureza primariamente política no Fórum: “a prioridade inicial do IBAS foi a de institucionalizar e fortalecer a ação coletiva para alcançar reformas na “governança” global, e o sucesso do Diálogo continuará, em um futuro previsível, provavelmente a depender desses processos”.

## **V.2 As atividades intragrupoais**

Até esse ponto, o presente capítulo dedicou-se a analisar as perspectivas de atuação do IBAS em relação a questões externas ao grupo, guiando-se, especificamente, por aquelas pertinentes ao relacionamento com o Norte, as próprias da interação com outros países do Sul e as de índole multilateral. Pretende-se agora focar as atividades intragrupoais. Para tanto, a análise dirigir-se-á para os projetos concretos previstos nas Comissões Mistas Trilaterais, para os aspectos econômico-comerciais das relações Índia-Brasil-África do Sul.

### **V.2.1 A cooperação setorial**

Com a previsão das atividades de cooperação e econômico-comerciais, os países do Fórum procuravam aproveitar o momento de acentuada

---

<sup>109</sup> O autor deste trabalho registra aqui seu agradecimento à Embaixadora Vera Pedrosa, com quem, em diversas ocasiões, teve o privilégio de explorar, entre outras questões relacionadas com o IBAS, o potencial do grupo para tratar de questões multilaterais.

aproximação política entre si para adensar seu relacionamento em outros campos. Pode-se especular que tenha sido a Índia, na linha pragmática pela qual tem conduzido sua atuação externa, a proponentora da idéia de, ao lado dos entendimentos de natureza eminentemente política, incluir a dimensão de cooperação no Fórum. Essa especulação é corroborada pelo gesto indiano de sediar a I Comissão Mista e pela programação, em paralelo àquela reunião, de encontro dos chanceleres do grupo com as duas principais entidades empresariais do país.

A perspectiva sul-africana, como se viu, é tributária da idéia de formar um grupo de coordenação política voltado ao diálogo com o G-8. Pretória, por isso, estaria mais inclinada a ter um IBAS essencialmente político..

O Brasil, que serviu de sede para as negociações da Declaração de Brasília, soube, desde o início, arbitrar as diferenças de enfoque entre a Índia e a África do Sul em matéria de cooperação. Além disso, deu sua contribuição especial à iniciativa, ao incluir nela a previsão de articular as negociações de liberalização comercial Mercosul-SACU, SACU-Índia e Índia-Mercosul. Essa dimensão, como se verá no item a seguir, atraiu maior atenção ainda para o empreendimento.

A diferença inicial sobre os temas concretos não impediu, porém, que os países fossem bem-sucedidos na definição de setores para a cooperação e na organização de Comissões Mistas. O desafio atual é de uma ordem diferente: implementar o acordado. E para isso as Chancelarias têm-se mantido atentas.

É inteiramente justificável a atenção das autoridades dos três países com o andamento da cooperação. Há um ponto em que os projetos deixam de ser um fator de reforço dos laços e acabam por se tornar um flanco para críticas. Uma delas é de que falta ao grupo sentido de direção. Se as iniciativas previstas forem excessivamente numerosas, podem ser difíceis de orquestrar e passar um sentimento de pulverização do Fórum. Draper, Mills e White (2004: 21) alertam que “a agenda do IBAS não deve ser saturada com um número impossível de subiniciativas”. Isso pode criar um mosaico de projetos menores que não se relacionam para formar uma visão maior do IBAS.

O risco maior é de que uma implementação deficiente da cooperação traga repercussões negativas para toda a idéia do IBAS. Esse risco é real, pois mesmo a analistas conceituados na cobertura de temas internacionais escapa o caráter multifacetado do IBAS, e eles acabam por reduzi-lo a um foro de cooperação. Para evitar esse tipo de situação,

na Comissão Mista da Cidade do Cabo, os países do grupo não divulgaram ao final do encontro dois documentos públicos – um sobre coordenação política e outro sobre a cooperação trilateral – como fizeram em Nova Délhi (com a Agenda de Cooperação e o Plano de Ação). A reunião do Cabo deu origem a um documento público de caráter essencialmente político, que só, ao final, contempla áreas de cooperação – e o faz sucintamente. Uma descrição das tarefas de implementação da cooperação, suas datas de execução e os objetivos a serem alcançados – enfim, todos os dados operacionais –, foram registrados à parte, em documento que não é de circulação pública. Dessa forma, espera-se que o foco imediato sobre o IBAS seja corretamente colocado na coordenação política.

Há que se ter presente que certa demora e dificuldade de implementação de atividades cooperativas é, em alguma medida, justificável e tanto mais em um arranjo de caráter inovador como o IBAS. Não se pode deixar de levar em conta as carências das burocracias da Índia, do Brasil e da África Sul. Além disso, muitas das áreas identificadas para cooperação podem ser entendidas como promissoras a partir de uma perspectiva política, mas, quando examinadas em planos mais especializados, mostram-se inviáveis. Pode ocorrer também que seu tempo de maturação para que apresente qualquer resultado visível seja maior do que o intervalo que separa duas reuniões da Comissão Mista. Uma outra dificuldade reside amiúde na falta de recursos orçamentários para dar início imediato a algum projeto conjunto e na conseqüente necessidade de se ter de esperar até que esses recursos sejam levantados.

A fim de ilustrar a complexidade da cooperação, considere-se o caso da AIDS. O tema parece particularmente apropriado para reunir os países do IBAS em um projeto concreto. O Brasil tem um histórico altamente positivo em relação à maneira como enfrentou o problema. Agiu cedo na realização de campanhas de prevenção – amplas, bem concebidas e sustentadas no tempo. Quando surgiram os tratamentos com drogas anti-retrovirais (ARVs), as autoridades brasileiras logo as incluíram no escopo de suas políticas de saúde pública, tanto com a produção de similares genéricos quanto com a implementação de programa de tratamento gratuito. O programa brasileiro ganhou reconhecimento internacional sobretudo por conseguir manter altas taxas de aderência, desafio que despertara o ceticismo de peritos da área de saúde.

O resultado global da atuação do Brasil foi manter uma taxa de contaminação de 0,7%, equivalente às predominantes nos países desenvolvidos<sup>110</sup>.

A Índia, por sua vez, com taxas de infecção estimadas pela UNAIDS entre 0,4 a 1,3%, destaca-se pela produção, em larga escala, de versões genéricas dos ARVs. A produção indiana foi favorecida pela não-sujeição do país, antes de 2005, às regras de propriedade intelectual previstas no acordo de TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) – o que aliás o beneficiou na produção de todo tipo de medicamento, e não só na de anti-retrovirais. O quadro na África do Sul é bem diverso do encontrado no Brasil e na Índia: o país sofre gravemente o impacto da epidemia de AIDS. Estatísticas da UNAIDS, registram que 21% da população sul africana entre 15-49 anos porta o vírus HI. O país faz, há poucos anos, limitada campanha de prevenção ao contágio, não produz medicamentos anti-retrovirais e só os distribui gratuitamente em quantidades bastante reduzidas em relação a suas necessidades. Diante desses fatos, era de se esperar que uma cooperação na área de AIDS se desenvolvesse no IBAS.

Vem a compor o quadro de elementos favoráveis à cooperação a interpretação – em realidade, mais uma reafirmação – dos termos do acordo de TRIPS feita na Conferência Ministerial da OMC, em Doha. Declaração emitida por ocasião daquela reunião estabeleceu que os direitos de propriedade intelectual devem estar em linha com o direito dos países de proteger a saúde pública, em particular no que diz respeito ao acesso a medicamentos<sup>111</sup>.

Diante dos elementos apontados acima, a Professora Maria Regina Soares de Lima (2004: 25) reconheceu haver um lugar para a cooperação na área do combate à AIDS nas atividades do Fórum Índia, Brasil e África do Sul:

*“Figuratively speaking, the AIDS paradigm may embody the new mold of collaboration among Southern countries, since it combines different*

<sup>110</sup> Dados da UNAIDS (Programa das Nações Unidas sobre HIV/AIDS, cujo sítio é [www.unaids.org](http://www.unaids.org) e foi acessado em 13.05.2005), indicam que a taxa de contaminação na população adulta (15 a 49 anos) é, no Brasil, de 0,7%; nos EUA, de 0,6%; na Espanha, de 0,7% e na França, 0,4%.

<sup>111</sup> O parágrafo 4 da *Declaration on the TRIPS agreement and public health*, oriunda da Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio, realizada em Doha (2001), afirma que: “the TRIPS Agreement does not and should not prevent members from taking measures to protect public health. Accordingly, while reiterating our commitment to the TRIPS Agreement, we affirm that the Agreement can and should be interpreted and implemented in a manner supportive of WTO members’ right to protect public health and, in particular, to promote access to medicines for all.”

*kinds of elements: the contribution of a technologically developed pharmaceutical industry (India), the technology of new treatments for the disease (Brazil) and the demand for these public health services in face of negative externalities faced by South Africa, located in a continent where the disease is most widely spread.”*

Apesar da aparente existência de condições de evoluir, a cooperação na área de HIV/AIDS não é mencionada, no parágrafo 9 da Declaração de Brasília, entre os temas que estavam inicialmente assinalados para fazer parte do rol de projetos trilaterais. O tema surgiria bem depois, em fevereiro de 2004, em Brasília, na reunião preparatória à I Comissão Mista do IBAS<sup>112</sup> E, mais de um ano após aquele encontro, na II Comissão Mista, não se registrou evolução a respeito – nem mesmo foi possível reunir o grupo de saúde naquela ocasião<sup>113</sup>.

Pode-se especular que a falta de avanço verificada nessa cooperação se deu pela interferência de fatores políticos presentes no lado da África do Sul, em tese o país beneficiário de um projeto no campo da AIDS. Desde 2000, quando surgiu uma polêmica internacional sobre dúvidas do Presidente Mbeki de que houvesse vínculo entre o vírus HI e a síndrome de deficiência imunológica, pairam suspeitas de que as autoridades sul-africanas não estejam inteiramente comprometidas com o combate à epidemia. Se aceitam discutir o tema internacionalmente e mesmo prever cooperação com outros países, seria antes para evitar novas críticas, com danos para a imagem de seu presidente, do que por convencimento autêntico. Seja por esse motivo seja por outros que, de modo geral, dificultam as atividades de cooperação (ausência de recursos disponíveis, carência de capacidade administrativa ou falta de condições técnicas), é fato que a cooperação trilateral para combate do HIV/AIDS ainda está por sair de seus estágios iniciais.

## **V.2.2 A vertente econômico-comercial**

As possibilidades de desenvolvimento na vertente econômico-comercial do IBAS têm atraído grande atenção de jornalistas e pesquisadores. Afinal,

<sup>112</sup> Ver *Guidelines for Action* (Brasília, 12 e 13 de fevereiro de 2004).

<sup>113</sup> Cabe esclarecer que o tema “HIV/AIDS” aparece também na agenda do grupo de ciência e tecnologia, mas aí o tratamento que recebe é de natureza diferente do que lhe está sendo dado no estudo de caso desenvolvido neste trecho do trabalho. No grupo de C&T, a perspectiva é a da pesquisa – e não, como está em discussão no momento, a da implementação de programas de saúde pública.

o empreendimento teve seu momento mais expressivo até agora em um foro dedicado a questões comerciais, a OMC. Somem-se os dados, já apontados, de que os três países apresentam, em conjunto, um produto interno bruto superior a um trilhão de dólares e possuem um mercado de aproximadamente um bilhão e trezentos milhões de pessoas. Estudo da Goldman, Sachs & Co. (2003), amiúde lembrado por estudiosos que voltam sua atenção ao IBAS, fornece estimativas que realçam o potencial econômico e comercial do agrupamento. Prevê que, no ano de 2050, a Índia será a terceira maior economia do mundo, e o Brasil, a quinta; o mesmo estudo coloca a China como a maior economia mundial, e a Rússia, em sexto lugar. A existência de negociações comerciais em todos os lados do triângulo formado por Índia, Brasil e África do Sul (Mercosul-SACU, SACU-Índia e Índia-Mercosul) constitui outro fator de otimismo em relação ao futuro econômico-comercial do IBAS. O lançamento, quando da II Comissão Mista, do Conselho Empresarial foi mais um elemento que incensou as expectativas.

Esse quadro favorece por vezes a formação de prognósticos exagerados sobre a decisão da Índia, do Brasil e da África do Sul “de articular suas iniciativas de liberalização comercial”, nas palavras da Declaração de Brasília. E, de maneira similar ao que se passa no domínio da cooperação, nota-se certa propensão de alguns analistas a reduzir o grupo a apenas um de seus aspectos – agora, o econômico-comercial – como se nele estivesse depositado o propósito último do exercício trilateral. A contrapartida desse entusiasmo é uma atitude de crítica ao IBAS, quando se constata que estão por ser tomadas as providências propriamente conducentes a uma articulação das negociações comerciais existentes entre os três países. Esse tipo de atitude equivocada aparece, por exemplo, em reportagem assinada pelo editor de Comércio e Indústria, Carli Lourens, do reputado diário sul-africano *Business Day*<sup>114</sup>, na qual se lê: “[a]gainst the backdrop of rising concern that the India Brazil-SA Forum (Ibsa) may become yet another failed attempt at boosting trade among developing countries ...”. Falha ele em perceber que o IBAS não é uma iniciativa para promover o comércio entre seus membros – ao menos não primariamente – e que a matéria não tem a urgência que ele lhe atribui.

Esta e qualquer outra preocupação mais intensa com a falta de evolução econômico-comercial da iniciativa ficam fora de contexto. O IBAS, como se vem apontando, uniu os três países a partir de uma agenda política similar.

---

<sup>114</sup> *New effort to breathe life into SA-Brazil trade forum*. In: *Business Day*, ed. 16.02.2005.

Para sedimentar essa aliança, seus membros têm procurado aprofundar outros aspectos do relacionamento, entre eles o de incremento do comércio. Assim, ao menos nesta etapa de existência do grupo, o aspecto comercial aparece como um projeto de médio ou longo prazo. Observem-se os termos como o tema foi tratado na Declaração de Brasília. Há uma única referência no documento à liberalização comercial. Ela contém apenas a idéia de “articular” – e não, mais exatamente, “reunir”, “fundir” ou mesmo “aproximar” – iniciativas de liberalização comercial. E nada mais está previsto. O Plano de Ação de Nova Délhi (par. 12) procura estimular “each country to conduct studies to examine the potential for economic and commercial partnership and suggest ways and means for increasing trade and investment flows among the three countries”. Apesar disso, ainda está por ter início uma discussão aprofundada, em nível governamental, sobre se é de fato viável fazer confluir os acordos comerciais em negociação. Somente com esses estudos, poder-se-á dar maior precisão ao projeto de articulação das iniciativas comerciais e definir melhor o que se espera do IBAS nesse campo.

Apenas para incitar o debate, atente-se para como cada país tem perseguido, no plano internacional, sua política de abertura econômica. Os três seguem, de modo geral, a tendência inscrita na evolução econômica dos países do Sul, que, desde os anos 80, começaram a implementar políticas de liberalização comercial. Passaram de um nível de tarifas alfandegárias médias de 25%, em 1985, para um inferior a 15%, em 2000<sup>115</sup>. A abertura econômica é verificável, no caso do Brasil, na construção do Mercosul, nos esforços de aproximar o bloco de outros países e iniciativas da América do Sul, bem como no rebaixamento geral de suas tarifas de importação, que hoje estão no patamar dos 14%. A África do Sul negociou um amplo e complexo acordo de livre comércio com a União Européia e tem tarifas médias ainda menores do que as do Brasil, 6%.

O quadro indiano é algo distinto. Há, por um lado, indícios de que a Índia se dirija rapidamente no sentido da liberalização econômica, do que é ilustrativa

---

<sup>115</sup> Esses dados constam de informativo da instituição indiana Center for International Trade Economics and Environment (CITEE) do Consumer Unity & Trust Society (CUTS), distribuído no Seminário *South-South Trade and Investment Cooperation: Exploring the IBSA Initiative*, realizado em 15 de fevereiro de 2005, em Joanesburgo. O evento marcou o lançamento de projeto de estudo sobre os aspectos econômicos do IBAS, a ser implementado por *think-tanks* dos três países – além da CUTS, o *South African Institute of International Affairs* (SAIIA), do lado sul-africano, e o Instituto Internacional para Negociações Econômicas (ICONE), do lado brasileiro.

sua política de “céu aberto” em matéria de aviação comercial. Por outro lado, o país não participa de acordos de livre comércio. Tem uma cultura comercial formada no período em que praticou uma política de substituição de importações (virtualmente todo tempo desde sua independência até os anos 90), o que se traduz na resistência a aberturas comerciais por boa parcela de seu empresariado e em uma tarifa média alfandegária atual de 29%.<sup>116</sup> E não é ponto pacífico que a Índia irá – ou deveria – modificar, com celeridade, esse cenário. O eminente economista Jagadish Bhagawati, da Universidade de Columbia, nos Estados Unidos, opina que a Índia está correta em se abrir para o exterior de uma maneira lenta. A respeito, disse em entrevista ao informativo *Economiquity* (nº 4/04), do centro de pesquisas indiano *Consumer Unity & Trust Society* (CUTS), o seguinte: “...if you kick a door open it will swing back, but if you put gentle pressure on it you are more likely to succeed”. Mais adiante, na mesma entrevista, Bhagawati afirma que, para a Índia, “o melhor é negociar, por um longo período, enquanto reduz suas tarifas externas para nível próximo a 5 ou 10%, e, então, abrir-se para acordos de preferência comercial”.

Mesmo que haja, em algum momento no futuro próximo, uma definição clara dos países do IBAS em darem curso a uma maior aproximação comercial, esta diretriz estará sujeita ainda, no caso do Brasil e da África do Sul, a atravessar uma fase de consultas com outros países de seus respectivos blocos comerciais (Mercosul e SACU). Somente quando for obtido consenso no âmbito dos agrupamentos regionais, é que se poderá efetivamente trabalhar para que as negociações bilaterais sejam, de algum modo, “trilateralizadas”. Se não pelas dificuldades de conteúdo<sup>117</sup>, ao menos pela constatação dos requisitos procedimentais, é evidente que consumirá tempo qualquer evolução na vertente econômico-comercial do IBAS.

\* \* \*

Por fim, uma menção a um aspecto que se dirige a todas as dimensões do Fórum: a participação da sociedade civil. A iniciativa que Índia, Brasil e

---

<sup>116</sup> Os dados sobre as tarifas alfandegárias médias foram obtidos no *Country Profile*, da base de dados estatística da Organização Mundial do Comércio.

<sup>117</sup> Tratar as questões de conteúdo relativas a uma convergência dos acordos que conectam comercialmente entre si os membros do IBAS foge aos limites deste trabalho. Aí se abre um outro campo de pesquisa, e sua exploração começa a ser feita por centros de estudos dos países do IBAS (CUTS, ICONTE e SAIIA, conforme apontado acima). Talvez possa ainda, por sua relevância para a política externa brasileira, ser também objeto de tese do CAE.



África do Sul se propõem a levar adiante foi concebida em um momento particular de suas vidas políticas, que coincide na valorização da democracia. A Índia tem divulgado sua condição de mais populosa democracia do mundo e a solidez de seu regime democrático, que sobreviveu a condições adversas, como a aproximação com o regime autoritário da União Soviética e as necessidades de mobilização para enfrentar inimigos do porte do Paquistão e da China. A África do Sul saiu do regime de discriminação racial comprometida com sua população a, por meio da democracia, igualar o universo de direitos políticos entre negros e brancos e a promover justiça social e econômica. O Brasil, no Governo Lula, brandiu suas credenciais democráticas, acentuando seu compromisso com a elevação econômico-social de sua população, do qual é instrumento e símbolo o programa de combate à fome. É, pois, com propriedade que a Declaração de Brasília ostenta que o IBAS é formado por “democracias vibrantes”.

Resulta daí para o grupo a obrigação de se abrir à participação da sociedade civil – o que já foi reconhecido pelos três governos. Os pontos focais, quando estiveram reunidos em Nova Délhi, ao final de 2004, fizeram constar da ata da reunião que “as organizações não-governamentais e a sociedade civil deveriam ser envolvidas nas atividades do IBAS sempre que possível”. O seminário sobre crescimento econômico e equidade social, congregando autoridades dos três governos, bem como acadêmicos e pesquisadores dos três países, constitui uma expressão do anseio de debater o IBAS com a sociedade civil. Igualmente importante foi a definição, na reunião realizada na Cidade do Cabo, de se organizar um festival de música e dança em novembro de 2005, no Brasil. Evento dessa natureza tem o condão de oferecer uma via para que a sociedade civil tenha maior acesso à política externa. Ele traduz para o público em geral, de um modo concreto e em uma linguagem que lhe é própria, o ideal de aproximação que está na raiz da criação do Fórum e estimula o desejo de conhecê-lo melhor e dele participar ativamente.

### **V.3 Sugestões específicas para a atuação brasileira**

A análise acima contém os elementos, para que se possa fazer uma dedução, sem a necessidade de muitas mediações, das posições que Brasília poderia adotar no IBAS, a fim de garantir que suas contribuições ao grupo tenham um efeito aglutinador e de que, bem concertados, os países do Fórum

possam levá-las adiante. Esse é, aliás, o espírito que permeou todo este trabalho. Cabe, portanto, aqui apenas ressaltar algumas sugestões pontuais para a atuação diplomática brasileira.

### **V.3.1 Aprofundamento da vertente multilateral**

A análise conduzida acima revelou o potencial do IBAS como grupo de articulação política em temas multilaterais. A fim de reforçar esse perfil do Fórum, poderiam ser adotadas as seguintes medidas:

- marcação regular de encontros dos Chefes de Estado/Governo do IBAS em paralelo à Assembléia Geral das Nações, a exemplo do que ocorreu em 2003;

- adoção, por Brasília, da praxe de tomar a iniciativa, quando outro membro do grupo não o fizer, de chamar encontros coordenadores do IBAS antes de qualquer evento negociador sobre temas multilaterais em relação aos quais os três membros já tenham posição aproximada. O Brasil parece ser o país em melhores condições de realizar essa tarefa. Nota-se sobressair uma capacidade de iniciativa brasileira, inclusive transcendendo o limite da chancelaria – aí possivelmente como recompensa ao esforço continuado do Itamaraty de se coordenar, em relação ao IBAS, com outros órgãos da Administração Pública. A existência desse esforço transparece na capacidade que teve Brasília de instalar, no PNUD, o fundo de combate à fome e à pobreza e dar início a seu funcionamento, de chamar para si a organização do seminário para tratar do tema “desenvolvimento econômico e equidade social” e de assumir a organização do festival de música e dança do IBAS. Transparece, de igual modo, na rotina dos grupos setoriais de cooperação, cujos trabalhos têm evoluído, na maioria dos casos, por iniciativa brasileira; e

- coordenação no campo do planejamento diplomático, conforme se cogitou no encontro de chanceleres às margens da 59.<sup>a</sup> AGNU. Pode-se conceber a marcação de uma ou duas reuniões anuais entre os responsáveis por essa área em cada uma das chancelarias, quer em encontros privados quer em pequenos seminários. O objetivo seria o de propiciar um confronto das visões que cada instituição forma do cenário internacional, bem como um conhecimento aprofundado mútuo das linhas estruturais das políticas externas dos membros do grupo, a fim de que se mantenham atualizados os elementos básicos de uma compreensão mais íntima entre os três países.

### **V.3.2 Aprimoramento dos mecanismos da cooperação trilateral**

Algumas diretrizes poderiam ser estabelecidas, a fim de dar maior rapidez e unidade de direção aos projetos de cooperação trilateral:

- aproveitamento das atividades em evolução nos planos bilaterais. Atualmente, o que se vê é a Comissão Mista do IBAS organizada nos mesmos moldes de uma comissão mista bilateral, i.e., a reunião, em um mesmo foro, de representantes de vários setores interessados em participar de determinado relacionamento. Com esse formato, a Comissão do IBAS acaba por se sobrepor ao que já vem sendo tratado no marco das comissões bilaterais Brasil-África do Sul, Brasil-Índia e África do Sul-Índia – todas em atividade. A sobreposição de esforços poderia ser solucionada com a determinação de trazer para a Comissão Mista Trilateral somente as áreas nas quais já houvesse uma clara evolução em um dos foros bilaterais; e

- inclusão no Fundo IBAS dos projetos de cooperação trilateral. Esse procedimento encerraria a vantagem de garantir a disponibilidade de recursos para os projetos e contar com capacidade administrativa adicional, a do PNUD. Também daria aos projetos do IBAS uma diretriz temática, que é a do Fundo, evitando a pulverização da cooperação setorial. Fora do escopo do Fundo, ficaria somente a cooperação cuja magnitude ou natureza sigilosa justificasse um tratamento em separado. Colateralmente, a adoção dessa diretriz contribuiria para manter o Fundo atuante, com volume de recursos mais significativos e poderia favorecer o ânimo de trazer para esse mecanismo projetos de terceiras partes que se coadunam com sua proposta de promover o desenvolvimento social.

### **V.3.3 Relançamento do grupo de trabalho de energia**

Quando da I Comissão Mista trilateral, reuniu-se um grupo de trabalho para tratar de temas sobre energia, o qual não voltou a se encontrar por ocasião da II Comissão Mista. Entretanto, as matérias que pode desenvolver recomendam que se faça nova tentativa de incluí-lo no IBAS. A produção de bio-diesel, o uso de etanol como combustível e o acesso universal a energia são temas que, à primeira vista, têm potencial para cooperação trilateral: os três países têm avanços tecnológicos que podem ser associados para uma produção mais eficiente de bio-diesel; são produtores de cana-de-açúcar; e têm políticas de cunho social das quais não se pode excluir o acesso à energia.

### **V.3.4 Alocação de recursos ao Fundo IBAS**

Sublinhe-se que o Fundo precisa ser alimentado em bases regulares, conforme se discutiu na reunião de pontos focais em Nova Délhi e na Comissão Mista da Cidade do Cabo, Nessa ocasião, entretanto, não houve definição de prazos e montantes. Sendo a constituição desse mecanismo uma iniciativa brasileira, caberia antes ao Brasil tomar a frente para que se materialize o intento de manter o Fundo constantemente provido. Se não se proceder assim, corre-se o risco de que o Fundo IBAS se desaqueça e caia na vala onde estão outros fundos constituídos no PNUD que, conquanto se proponham a promover objetivos louváveis, encontram-se completamente inativos e testemunham, dessa forma, contra o valor das próprias causas que objetivam defender.

### **V.3.5 Evolução na vertente econômico-comercial**

A análise dos temas da seara econômico-comercial revelou que a articulação das iniciativas de liberalização do comércio envolvendo os países do IBAS se defronta com o descompasso entre os graus de abertura alcançados pelas economias do Brasil e da África do Sul, de um lado, e da Índia, de outro. Mostrou que, se não por outros motivos, ao menos pela necessidade de coordenação no âmbito da SACU e do Mercosul, a implantação de qualquer medida de grande envergadura não deve ser rápida. No curto prazo, podem, contudo, ser adotadas algumas linhas de ação que mantenham em andamento essa vertente de ação trilateral:

- marcação de contatos iniciais entre as áreas técnicas dos setores econômico-comerciais de cada país para discutir a articulação das iniciativas comerciais e, além disso, a promoção de investimentos recíprocos e medidas de curto prazo de facilitação do comércio;

- convite, em consulta com os parceiros do Mercosul, para que os Chefes de Governo/Estado da Índia e da África do Sul participem da próxima Cúpula do Mercado Comum;

- previsão de encontro entre as entidades de cada país destinadas a promover as micro, pequenas e médias empresas. Uma ocasião apropriada seria a III Comissão Mista trilateral, que ocorrerá no Brasil.

Os temas em discussão no grupo setorial de trabalho sobre transporte (marítimo e aéreo) têm conseqüências diretas sobre a vertente econômico-

comercial do IBAS, por isso valeria tratá-los neste item. O setor de transporte aéreo apresenta a situação mais difícil. O Plano de Ação de Nova Délhi (par. 1) deixou patente que a Índia, o Brasil e a África do Sul reconheciam a importância da ligação por via aérea entre eles, a fim de que pudessem ser plenamente alcançados os objetivos traçados na Declaração de Brasília. Apesar disso, as negociações não evoluíram. O ponto de estrangulamento foram as diferenças de posição sobre a concessão pela África do Sul da quinta liberdade do ar ao Brasil e à Índia, i.e, a permissão para que as empresas aéreas brasileiras e indianas voassem para a África do Sul e lá embarcassem passageiros para um terceiro destino. Se tivessem essa prerrogativa, as empresas brasileiras e indianas seriam estimuladas a voar respectivamente para a Índia e o Brasil utilizando como ponto intermediário a África do Sul, onde poderiam embarcar passageiros. No entanto, isso poderia acarretar perda de mercado para a empresa sul-africana, que passaria então a enfrentar concorrência brasileira em seus vôos para a Índia e a indiana, para o Brasil. No caso do transporte marítimo, há proposta de empenho de esforços para o desenvolvimento de um Corredor de Transporte Marítimo Trilateral (Plano de Ação de Nova Délhi, par. 3), mas o projeto ainda não evoluiu concretamente. Diante dessas duas situações e do impacto que podem ter para o comércio entre os países do IBAS, seria recomendável investir esforços adicionais para que as matérias desses grupos tivessem tratamento mais célere e positivo.

### **V.3.6 Dedicção de funcionário**

Pode-se ainda explorar a idéia de que cada chancelaria dedique um funcionário para acompanhar exclusivamente o andamento das atividades do IBAS, de modo, ao menos, a alertar para o cumprimento de prazos acordados, a registrar metodicamente as evoluções das atividades e a manter uma lista atualizada de todos os interlocutores da cooperação. Esse funcionário poderia estar diretamente vinculado ao ponto focal de cada país que, diante de relatórios de evolução periodicamente recebidos, decidiria sobre a conveniência ou não de se adotar alguma medida de cunho político de mais alto nível. Qualquer dúvida sobre a necessidade desse funcionário seria dissipada pela observação de que a I Comissão Mista Trilateral previu mais de cinquenta ações a serem tomadas e que todas elas, de alguma maneira,

demandavam envolvimento das chancelarias. O Brasil já apresentou essa sugestão na reunião da II Comissão Mista e cabe agora insistir para sua implementação.

### **V.3.7 Participação da sociedade civil**

A característica do IBAS de reunir países democráticos impõe que a iniciativa se abra crescentemente à participação popular. Para alcançar esse objetivo, pode ser sugerido pelo Brasil que se organizem, em paralelo à Comissão Mista de 2006, encontros de entidades representativas da sociedade civil dos três países. É natural esperar que haja uma reunião de entidades empresarias, por já existir um Conselho que as congrega no âmbito do IBAS. Podem também ser estimulados a se reunir outros segmentos, como as entidades de defesa dos direitos da mulher.

Pode, além disso, ser feita sugestão para que um novo seminário de cunho acadêmico seja realizado – na seqüência do atualmente previsto, relativo à promoção do desenvolvimento econômico com equidade social –, reunindo centros de pesquisa (*think-tanks*) dos três países.

### **V.3.8 O cuidado com a ampliação do grupo**

Tenciona-se aqui reforçar a necessidade, para a política externa brasileira, de manter viva a reflexão sobre a expansão do grupo. Avalia-se que a Índia, o Brasil e a África do Sul estão corretos ao insistirem em que, antes de ampliar o IBAS, deve-se aguardar pelo aprofundamento da iniciativa. Somente diante de um empreendimento com contornos bem definidos, Nova Délhi, Brasília e Pretória podem, com segurança, saber o que um eventual novo membro aporta à iniciativa e como a limita. Se o grupo se aprofundar como uma aliança política, valeria a pena a ele integrar a China, com suas marcadas divergências com a Índia e um regime não-democrático? Não perturbaria isso uma harmonia que se tem verificado nas discussões trilaterais? Se o fator comercial se destacar e se se acelerarem os entendimentos em direção a uma área de livre comércio Mercosul-SACU-Índia, o ingresso de um novo membro não seria um fator a retardar os avanços? Valeria a pena, em qualquer cenário, introduzir um novo membro no grupo com perda de eficiência na ação coletiva.

O mesmo raciocínio não se aplica a uma abertura *ad hoc* do IBAS. Há, nesse caso, um terreno a ser extensamente explorado. Seria recomendável, por exemplo, que o Brasil procurasse envolver em atividades específicas do Fórum seus parceiros regionais, principalmente os do Mercosul. Afinal, prosperando os entendimentos econômico-comerciais do IBAS, os sócios brasileiros no Mercosul passarão a ter um papel no desenvolvimento do empreendimento trilateral. Ademais, o chamamento, caso a caso, de outros países da região para próximo do Fórum, além do aporte específico que possam trazer, deve servir para acentuar o compromisso brasileiro com seu entorno geográfico.





## Conclusão

A idéia que levou à constituição do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul remonta a uma proposta da RAS de criar um grupo de países do mundo em desenvolvimento para atuar como interlocutor do G-8. Todavia, a idéia não prosperou. Pretória a relançou em 2003, dessa feita, resultando na formação do IBAS. Em contraste com a proposta original, a segunda agrupou um número menor de países e traçou objetivos mais amplos para sua atuação (por exemplo, a previsão, por iniciativa brasileira, de articulação das negociações comerciais SACU-Mercosul, Mercosul-Índia e Índia-SACU).

Após seu lançamento, o Fórum ganhou notoriedade na reunião de Cancún e seguiu seu curso com um encontro de cúpula, quatro reuniões de chanceleres, duas comissões mistas e contatos frequentes entre os pontos focais do grupo nas três chancelarias.

Desde o princípio, pesou sobre o grupo considerável responsabilidade de sucesso. Seria ele mais um arranjo de países do Sul aparentemente promissor no momento de seu lançamento, mas que logo perderia seu fôlego? ou constituiria uma iniciativa que, por sua composição e por seus objetivos, teria real possibilidade de êxito?

Para responder a essa pergunta, realizou-se uma análise do Fórum de duas perspectivas diferentes: a primeira, a da política externa de cada país do grupo, para identificar como a iniciativa nelas se articulava; e a segunda, a da

temática do Fórum, para sugerir seus limites e potencialidades, levando em conta o grau de convergência das políticas externas dos países do grupo sobre cada vertente do IBAS.

Nas políticas externas dos países do Fórum, encontraram-se, em síntese, três ideais de conquista de espaço no cenário internacional.

A Índia tem como referencial de sua estratégia de política externa a equiparação de seu *status* internacional ao da China. Adotou uma atitude pragmática que a fez ampliar seu poderio militar (com a aquisição de um arsenal nuclear), procurar altas taxas de crescimento econômico e trilhar a via do estabelecimento de laços preferenciais com Washington.

O Brasil visa a abrir espaço na ordem internacional, que hoje se encontra sob o signo da hegemonia norte-americana. Persegue, pois, uma estratégia que pode ser nomeada de “não-hegemonismo”. Age de maneira ativa no sentido de manter o foco de sua política externa na promoção das necessidades e aspirações do país, e nisso é cioso em não se deixar limitar por uma agenda internacional amoldada pelos interesses de Washington.

A África do Sul sai no encalço de uma maior projeção internacional para frear a marginalização do país e do continente, como resultado de um processo de globalização que entende ser dirigido pelo Norte e alheio às necessidades e problemas africanos. Diante dessa avaliação, Pretória tem persistentemente se empenhado para que suas visões e as da África sejam levadas em consideração em todas as instâncias da “governança” global.

Em sua busca por espaços na cena externa, os três países confiam não só em seu peso específico, mas também nos recursos de poder brando de que dispõem. A Índia apóia-se no fato de ser a mais populosa democracia do mundo, procurando assim estabelecer um diferencial em relação à China e ao Paquistão. O Brasil e a África do Sul, além de mostrarem suas credenciais democráticas, contam com outros elementos de *soft power*, particularmente a energia moral de seus projetos políticos, os quais repousam respectivamente no combate à fome e à pobreza e na correção das distorções criadas pelo regime aparteísta.

No IBAS, os três países encetam conjuntamente a realização de seus projetos de política externa.

Verificou-se que a atuação conjunta de Índia, Brasil e África do Sul é particularmente favorecida, quando se volta para o universo dos temas tratados no âmbito de organismos multilaterais. Existe aí um histórico de conhecimento mútuo, uma proximidade de visões e aspirações a respeito das questões

debatidas, bem como uma estrutura montada, que permitem uma atuação imediata e significativa do IBAS. Tal é o entrosamento dos três países nesse terreno – e já há algum tempo – que por vezes se tem a impressão de que o IBAS existia antes de 2003 – só não estava formalizado. A reunião da OMC em Cancún deixou patente o potencial do grupo para agir multilateralmente.

É possível que proximamente, quando se discuta, na 60.<sup>a</sup> Assembléia Geral das Nações Unidas, a reforma do Conselho de Segurança, o IBAS seja colocado diante de outra situação da mais alta relevância.

Os relacionamentos do IBAS, em bases bilaterais, com o Norte e com o Sul são condicionados pela natureza do tema. Há de se observar a necessidade de um cuidadoso trabalho de concertação interna. Sem isso, uma concordância sobre a atuação em relação a uma determinada questão pode não evoluir, permanecendo em um nível de generalidade incapaz de gerar impacto.

De toda a forma, a constituição do IBAS já desempenhou um papel importante em chamar a atenção do Norte para a intenção dos países do Sul de terem sua voz ouvida sobre os grandes temas globais e terá, em alguma medida, influenciado o G-8 a convidar os três países do Fórum para sua próxima reunião, em Gleneagles. É de se especular que, depois desse encontro, os países do IBAS sejam convidados, em bases regulares, a participarem de futuras reuniões do G-8. Um desenvolvimento nessa direção agradaria, em particular, à África do Sul, que, há longo tempo, alimenta a intenção de manter uma interlocução regular com o grupo formado pelas sete maiores economias do mundo e a Rússia.

O IBAS está assim realizando um papel de projetar no cenário internacional seus três membros. Pode-se dizer, sem exagero, que a constituição do grupo emitiu um forte sinal para a comunidade internacional de que aqueles três países se encontram dispostos e aptos a quebrar o invólucro de seus contextos regionais e a colaborar decisivamente nos processos de “governança” global.

Abre-se aqui um parêntese para se comentar que o grupo se defronta com alguma resistência de ordem intelectual, quando se volta ao tratamento de temas essencialmente políticos que têm impacto em todo o cenário internacional. Verificou-se, no curso de preparação deste trabalho, que vários analistas, mesmo dos países em desenvolvimento, dão mostras de acreditar que os únicos propósitos aceitáveis de uma reunião de países do Sul são cooperar em setores de excelência e/ou incrementar suas relações econômicas.

O mais pertenceria ao campo da retórica vazia. Negam, dessa maneira, que países em desenvolvimento possam ter aspirações em relação à “governança” global e queiram legitimamente participar, cada vez mais, dos processos de tomada de decisão sobre as grandes questões internacionais.

Há, sim, retórica vazia nos relacionamentos entre países, mas há igualmente posições cuja projeção é valiosa para “governança” global e cuja “audição” pode depender de uma associação bem estruturada de países que as partilham. Não é, por exemplo, da mais alta importância que, unidos, a Índia, o Brasil e a África do Sul se lancem no cenário internacional para alertar em relação ao excesso de ênfase atribuído à agenda de segurança e pleiteiem que se destine atenção prioritária à agenda de desenvolvimento? Fecha-se o parêntese.

Para tornar o IBAS mais sólido e aproveitar o potencial de seu relacionamento mútuo, a Índia, o Brasil e a África do Sul voltaram o grupo também para dentro, ao prever o desenvolvimento de projetos concretos e a articulação de suas negociações comerciais. Tratou-se, em essência, de “trilateralizar” atividades, que, não houvesse o Fórum, poderiam, em função de sua natureza, ocupar o plano dos relacionamentos bilaterais. É dessa perspectiva que essas atividades devem ser encaradas, mormente quando se cobram resultados rápidos em seu desenvolvimento. Como é o caso nas relações bilaterais entre Estados e deve ser no do IBAS, a comunhão de ideais políticos e o desejo de estreitar laços tomam algum tempo antes de se traduzirem no terreno cooperativo e comercial. Aí os resultados do IBAS devem ser avaliados nos prazos médio e longo.

O que há de relevante a ser retido é que a constituição do Fórum dinamizou a cooperação e as negociações comerciais que poderiam estar seguindo um curso mais lento bilateralmente. Ao trazer um terceiro para participar desta ou daquela atividade de cooperação, foi-lhe aumentado o potencial. Ao colocar a cooperação e as negociações comerciais sob o guarda-chuva de um arranjo político maior, foi-lhes atribuído um sentido de prioridade.

Este estudo demonstrou que o Fórum está à altura da responsabilidade de sucesso que recai sobre ele. É capaz de fortalecer a posição internacional de seus membros, bem como de dinamizar os laços entre eles. Para que o grupo siga nesse caminho, é necessário não perder de vista que ele é o resultado da interação das políticas externas da Índia, do Brasil e da África do Sul, cujos objetivos ora se aproximam ora se distanciam. Ele incorpora o *ethos* dessas políticas externas. E sua sobrevivência dependerá inevitavelmente da habilidade de seus membros de levarem adiante essa

incorporação da maneira mais harmoniosa possível e de, ao final, conseguirem, por meio do IBAS, promover suas aspirações maiores no cenário internacional.

\* \* \*

A participação do Brasil no IBAS foi uma das decisões mais importantes da política externa do Governo Lula. Aproximou o país, de fato, de outros cuja importância reconhecia. Ressaltou o lugar de destaque que o Brasil ocupa no mundo e fortaleceu sua capacidade de liderança.

O Fórum abriu um valioso espaço político para a atuação internacional do Brasil. Isso foi particularmente relevante depois do longo período em que o país, seguindo o paradigma da credibilidade, realçou seus traços de grande mercado e de liderança regional, às expensas, em alguma medida, da exploração do valor de seus ideais e da busca de novas parcerias – enfim, permito-me, às expensas de nosso direito de ousar.

Em várias ocasiões, quando se fala do IBAS, cita-se a frase de Vitor Hugo “nada é mais poderoso do que uma idéia cujo tempo chegou”. A citação parece não poder ser mais apropriada ao contexto.



## Bibliografia

Alden, Chris & Vieira, Marco. 2005. *The New Diplomacy of the South: Brazil, South Africa, India and Trilateralism*. Texto inédito.

Almeida, Paulo Roberto de. 2004. *Uma Política Externa Engajada: a Diplomacia do Governo Lula*. In: *Revista Brasileira de Política Internacional* (ano 47, nº 1, 2004, pp. 162 a 184). Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.

Amorim, Celso. 2000. *Rumo a um Mundo Livre das Armas Nucleares: o Significado de um “Compromisso Inequivoco”*. In: *Política Externa* (vol. 9, nº 3, pp. 141-162). São Paulo: Nova Fronteira.

Amorim, Celso. 2003. *Uma Questão de Ênfase*. In: *Indústria Brasileira* (setembro de 2003). Entrevista concedida a Nelson Torreão e Roberto Muller Filho.

Amorim, Celso. 2003/2004. *A Lição de Cancún*. In: *Política Externa* (vol. 12, nº 3, dezembro-janeiro-fevereiro 2003/2004, pp. 27-36). São Paulo: Paz e Terra.

Amorim, Celso. 2004. *A Política Externa do Governo Lula*. In: *Política Externa* (vol. 13, nº 1, junho-julho-agosto 2004, pp. 157-163). São Paulo: Paz e Terra.

Azambuja, Marcos Castrioto de. 1989. *Desarmamento – Posições Brasileiras*. In: *Temas de Política Externa Brasileira*, organizado por Gelson Fonseca Júnior e Valdemar Carneiro Leão. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão e Editora Ática.

Azambuja, Marcos Castrioto de. 2004. *Armas e Destruição em Massa – Riscos e Oportunidades*. In: *Política Externa* (vol. 13, nº 1, jun/jul/ago. 2004, pp. 07-14). São Paulo: Paz e Terra.

Bajpai, K. Shankar. 2003. *Untangling India and Pakistan*. In: *Foreign Affairs* (vol. 82, nº 3, p. 112, 12 pp.). New York: May/June.

Bertelsmann-Scott, Talitha & Links, Eltie. 2004. *South Africa and the European Union*. In: *Apartheid Past, Renaissance Future* (edited by Elizabeth Sidiropoulos). Johannesburg: SAIIA, pp. 221-232.

Bhagwati, Jagdish. 2004. *Don't Cry for Cancun*. In: *Foreign Affairs* (vol. 83, nº 1, p. 52). New York: Jan/Feb.

Booth, W.C & Colomb, G.G & Williams, J.M. 1995. *A Arte da Pesquisa* (trad. Henrique A. Rego Monteiro). São Paulo: Martins Fontes.

Botha, P.J. 2004. *South Africa and Asia and Australasia*. In: *Apartheid Past, Renaissance Future* (edited by Elizabeth Sidiropoulos, pp. 297-310). Johannesburg: SAIIA.

Bridgman, Martha. 2004. *South Africa and North America*. In: *Apartheid Past, Renaissance Future* (edited by Elizabeth Sidiropoulos, pp. 246-262). Johannesburg: SAIIA.

Cassim, Rashad & Zarenda Harry. 2004. *South Africa's Trade Policy Paradigm – Evolution or Involution?*. In: *Apartheid Past, Renaissance Future* (edited by Elizabeth Sidiropoulos, pp. 105-116). Johannesburg: SAIIA.

Cervo, Amado Luiz. 2002. *Relações Internacionais do Brasil: Um Balanço da Era Cardoso*. In: *Revista Brasileira de Política Internacional* (ano 45, nº 1 2002, pp. 5 a 35). Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.



Cervo, Amado Luiz. 2005. *A Cúpula América do Sul-Países Árabes: um balanço*. In: RELNET ([www.relnet.com.br/Arquivos/html/2005/14050547cupula-cervo.html](http://www.relnet.com.br/Arquivos/html/2005/14050547cupula-cervo.html))

Cocco, Giuseppe. 2003. *Lula: governo nacional ou política global* In: *Revista Global*, (nº 1, outubro/novembro de 2003, pp. 10-12) Rio de Janeiro, Global Project, 2003.

Coelho, Pedro Motta Pinto. 1994. *O Tratamento Multilateral do Meio Ambiente: Ensaio de um Novo Espaço Ideológico*. In: *Temas de Política Externa Brasileira II* (vol. 1), organizado por Gelson Fonseca Júnior e Sérgio Henrique Nabuco. Brasília: IPRI e São Paulo: Paz e Terra.

Coelho, Pedro Motta Pinto & Saraiva, José Flávio Sombra (orgs). 2004. *Fórum Brasil-África. Política, Cooperação e Comércio*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.

Deere, Carolyn & Woods, Ngaire. 2004. *Global Governance Reform: Challenges and Opportunities for IBSA*. Texto apresentado no Seminário *The IBSA Dialogue, Global Governance and Development*, organizado pelo Edge Institute da África do Sul. Joanesburgo, em 5 e 6 de julho.

Denese, Sérgio F. 2001. *Brasil e a América do Sul: Apontamentos para a História de uma Convergência*. In: *Política Externa* (vol. 09, nº 4, mar/abr/maio 2001, pp. 49-71). São Paulo: Paz e Terra.

Draper, Peter; Mills, Greg & White, Lyal. 2004. *Much Ado About Something? Assessing the Potential of the India-Brazil-SA Forum*. In: *SAIIA Reports* (nº 46). Johannesburg: SAIIA.

Eco, Humberto. 1977. *Como se Faz uma Tese* (trad. Gilson César Cardoso). São Paulo: Perspectiva.

Embaixada do Brasil em Pretória. 2004. *Maço Básico* (tomo II, atualizado até 30.06.2004). Pretória.

Evans, Graham. 1999. *South Africa's Foreign Policy after Mandela*. In: *Round Table* (issue 352 October, pp. 621-628). London.

Evans, Graham & Newnham, Jeffrey. 1998. *The Penguin Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books.

Fernandes, Ana Maria Sampaio. 2002. *A Questão do Controle das Armas de Destruição em Massa*. Conferência no Curso Superior de Inteligência Estratégica (CSIE) da Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 17 de maio de 2002.

Fiúza Neto, José. 2000. *Tendências do Relacionamento da África do Sul com Angola: Do Apartheid à Política Externa da Nova RAS*. Tese aprovada no XL Curso de Altos Estudos do Instituto Rio-Branco do Ministério das Relações Exteriores. Brasília.

Fujita, Edmundo Sussumu. 2003. *O Brasil e a China – Uma Parceria Estratégica Modelar*. In: *Política Externa* (vol. 11, nº 4, março-abril-maio 2003, pp. 59 a 70). São Paulo: Paz e Terra.

Gala, Irene & Vilalva, Mário. [s/a]. *Relações Brasil-África do Sul. Quatro Décadas Rumo à Afirmação de uma Parceria*.

Ganguly, Sumit. 2003/04. *India's Foreign Policy Grows Up*. In: *World Policy Journal* (vol. XX, nº 4, pp. 41-47). New York: Winter.

Garcia, Marco Aurélio. 2003. *A Política Global do Governo Lula?* In: *Revista Global* (número 1, outubro/novembro de 2003, pp. 04-09). Rio de Janeiro: Global Project.

Goldman, Sachs & Co. 2003. *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*. Paper 99.

Guimarães, Samuel Pinheiro (editor). 1996. *South Africa and Brazil. Risks and Opportunities in the Turmoil of Globalisation*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI).

Guimarães, Samuel Pinheiro. 2001. *Os EUA versus Bustani*. Disponível no site. [www.esg.br/cee/ARTIGOS/samuel2.PDF](http://www.esg.br/cee/ARTIGOS/samuel2.PDF).

Huang, Yasheng & Kahnna, Tarun. 2003. *Can India Overtake China*. In: *Foreign Policy* (nº 137 p.74, 07 pp.). Washington: Jul/Aug.

Kapila, Subhash. 2000. *India-Russia Strategic Cooperation: Time to move away*. (paper nº 144). South Asia Analysis Group, 2000 (www.saag.org).

Keohane, Robert O., 1984 – *Cooperation and international regimes*. In: *Perspectives on World Politics* (pp. 102-114). Londres e Nova York, Routledge, 2ed.,1996.

Kirton, John. 2004. *Getting the L20 Going: Reaching out from the G-8. Texto preparado para o Seminário G-20 to Replace the G-8: Why Not Now?*, patrocinado pelo Brookings Institution, Institute for International Economics, e pelo Center for Global Governance. Washington, 22 de setembro. Disponível no site: [www.g7.utoronto.ca/scholar/kirton2004/kirton\\_040922.html](http://www.g7.utoronto.ca/scholar/kirton2004/kirton_040922.html).

Kury, Adriano da Gama. 1987. *Elaboração e Editoração de Trabalhos de Nível Universitário*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa.

Kux, Dennis. 2002. *India's Fine Balance*. In: *Foreign Affairs* (vol. 81, nº 3, p. 93, 07 pp.). New York: May/June.

Lampraia, Luiz Felipe. 2000. *Cúpula da América do Sul*. In: *Carta Internacional* (nº 87 maio de 2000). São Paulo: EDUSP. (<http://www.nupri.prp.usp.br>)

Lodge, Tom. 1999. *South African Politics since 1994*. Cape Town & Johannesburg: David Philip Publishers.

Machado, Vera L. B. C. 2004. *Relatório de Gestão (1999-2004)*. Embaixada do Brasil em Nova Délhi. Documento único de 93 pp.

Maia, Oto Agripino. 2001. *Relatório de Gestão*. Transmitido pelos telegramas 148 a 160 da Embaixada do Brasil em Pretória e compilado em documento único de 70 pp.

Maior, Luiz A. P. Souto. 2003. *Eleições e o Futuro do Mercosul*. In: *Política Externa* (vol. 12, nº 2, set/out/nov.2003, pp. 85-96). São Paulo: Paz e Terra.

Malik, Mohan. 2003. *High hopes: India's response to U.S. security policies*. In: *Asian Affairs, an American Review* (vol. 30, nº 02, pp. 104-110).

Mandela, Nelson. 1994. *Let Freedom Reign*. In: *The Penguin Book of Twentieth Century Speeches*, editado por Brian MacArthur. 2a. ed. London: Peguin Books, 1999, pp. 498-501.

Magalhães, Fernando Simas. 1999. *Cúpula das Américas de 1994: Papel Negociador do Brasil, em Busca de uma Agenda Hemisférica*. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, 200 pp. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos.

Mbeki, Thabo. 2004. *Letter from the President*. In: *ANC Today* (vol.4, nº 4, de 30/01 a 05/02)

Mendonça, Helio Magalhães de. 2000. *South African Foreign Policy (1945-1999)*. In: *Brazilian Views on South African Foreign Policy* (Editado por Samuel Pinheiro Guimarães). Brasília: IPRI/FUNAG, pp. 11-90

Merchant, Khozen. 2005. *Tata Takes to SA*. In: *Financial Mail* (vol. 180, no. 11, de 25.03.2005. pp. 16-18). Johannesburg.

Mills, Greg & Mutschler, Claudia (editors). 1999. *Exploring South-South Dialogue. Mercosur in Latin America and SADC in Southern Africa*. Johannesburg: SAIIA.

Mills, Greg. 2000/01. *SA Foreign Policy: Where to at the Millennium?* In: *South African Yearbook of International Affairs 2000/01* (pp. 1-9). Johannesburg: SAIIA.

Mills, Greg. 2000/01 b. *Reviewing the Southern African Development Community*. In: *South African Yearbook of International Affairs 2000/01* (pp.49-72). Johannesburg: SAIIA.

Ministério das Relações Exteriores. Divisão das Nações Unidas. 2004. *Livro de Instruções à Delegação do Brasil à 59.ª Assembléia Geral das Nações Unidas*. Brasília.

Mishra, Brajesh. 2000. *Rising World Powers in Ásia: Implications for Regional and Global Security*. Discurso apresentado na 36.<sup>a</sup> Conferência de Munique sobre Política de Segurança. 6 de fevereiro.

Mohan, C Raja. 2003. *Crossing the Rubicon* (321 pp.). New Delhi: Viking.  
Nel, Philip; Taylor, Ian & van der Westhuizen, Janis. 2000. *Multilateralism in South Africa's Foreign Policy: The Search for a Critical Rationale*. In: *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* (vol. 6, n° 1, Jan.–Mar. 2000). Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Nye, Joseph S. & Owens, William A. 1997. *A Vantagem dos Estados Unidos na Informação*. In: *Parcerias Estratégicas* (vol. 1, n° 4, dezembro de 1997). Brasília: Centro de Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência e Tecnologia

Oliveira, Henrique Altemani de. 2004. *Brasil-China: Trinta Anos de Uma Parceria Estratégica*. In: *Revista Brasileira de Política Internacional* (ano 47, n° 1, 2004, pp. 07 a 30). Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.

Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, ed. 2003.

Puchala, Donald. 1972. *Of Blind Men, Elephants and International Integration*. In: *Perspectives of World Politics* (pp. 250-262). Londres e Nova York: Routledge, 2ed., 1996.

Puchala, Donald. 2003. *International Relations Theory in Perspective*. In: *Theory and History in International Relations* (pp. 14 a 32). Londres e Nova York: Routledge.

Ram, N. 1997. *Towards a 'Strategic Partnership'*. In: *Frontline* (vol. 14, n° 21, Oct 18-21, 1997). [www.flonnet.com/fl1421/14210330.htm](http://www.flonnet.com/fl1421/14210330.htm)

Roelofse-Campbell, Zélia. 2003. *Brazil and the Creation of the IBSA Dialogue Fórum (the G3)*. In: *Latin American Report* (vol. 19, n° 2, pp. 23 a 27). Pretória: UNISA.

Saboia, Gilberto V. 1994. *Direitos Humanos. Evolução Institucional Brasileira e Política Externa – Perspectivas e Desafios*. In: *Temas de Política Externa Brasileira II* (vol. 1) organizado por Gelson Fonseca Júnior e Sérgio Henrique Nabuco. Brasília: IPRI e São Paulo: Paz e Terra.

Saraiva, José Flávio Sombra. 2002. *A Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD) no Contexto Internacional*. In: *Relações Brasil África: um Colóquio* (organizadores: Pedro Motta Pinto Coelho e Hélio Magalhães Mendonça, pp. 125 a 142). Brasília: IPRI/FUNAG

Saraiva, José Flávio Sombra. 2002. *Política Exterior do Governo Lula: o Desafio Africano*. In: *Revista Brasileira de Política Internacional* (Ano 45. n.2, 2002, pp. 5 a 25). Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.

Seabra, Giovanni de Farias. 2001. *Pesquisa Científica: o Método em Questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Sengupta, Dipanker & Banerjee, Pritam. 2004 *India and Global Economic Governance: The Search for an Appropriate Coalition*. Texto apresentado no Seminário *The IBSA Dialogue, Global Governance and Development*, organizado pelo Edge Institute da África do Sul. Joanesburgo, em 5 e 6 de julho.

Sibal, Kanwal. 2003. *India Foreign Policy: Challenges and Prospects*. Apresentação feita no *Geneva Forum* ([www.geneva-forum.org/Reports/20030123.pdf](http://www.geneva-forum.org/Reports/20030123.pdf)).

Silva, Luiz Inácio Lula; Amorim, Celso; & Guimarães, Samuel Pinheiro. 2003. *A Política Externa do Brasil*. In: *Coleção Países e Regiões*. Brasília: IPRI/FUNAG

Singh, Jaswant. 1998. *Against Nuclear Apartheid*. In: *Foreign Affairs* (vol. 77, nº 5, p. 41, 12 pp.). New York: Sep/Oct.

Singh, K. Natwar. 2004. Entrevista à publicação *Outlook*. Edição de 7 de junho de 2004. Disponível na página do Ministério das Relações Exteriores da Índia: <http://meaindia.nic.in/interview/2004/06/01in01.htm>.

Singh, K. Natwar. 2004b. Entrevista ao jornal *The Jakarta Post*. Edição de 2 de julho de 2004. Disponível na página do Ministério das Relações Exteriores da Índia: <http://meaindia.nic.in/bestoftheweb/2004/07/02bw01.htm>.

Soares de Lima, Maria Regina. 2004. *Brazil's International Profile and the Challenges of South-South Cooperation*. Texto apresentado no Seminário *The IBSA Dialogue, Global Governance and Development*, organizado pelo Edge Institute da África do Sul. Joanesburgo, em 5 e 6 de julho.

Singh, Shareen. 2005. *SA Looks East in Bid to Reduce Dependence on the West*. In: *Financial Mail* (vol. 180, nº 11, de 25.03.2005, pp 19-20). Johannesburg.

Talbott, Stobe. 1999. *Dealing with the Bomb in South Asia*. In: *Foreign Affairs* (vol. 78, nº 2, pg 110, 13 pp.). New York: Mar/Apr.

Thompson-Flôres Netto, Francisco. 1989. *Integração Brasil-Argentina: Origem, Processo e Perspectiva*. In: *Temas de Política Externa Brasileira*, organizado por Gelson Fonseca Júnior e Valdemar Carneiro Leão. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão e Editora Ática.

Vale, Peter & Taylor, Ian. 1999. *South Africa's Post-Apartheid Foreign Policy Five Years on – From Pariah State to 'Just Another Country'?*. In: *Round Table* (Issue 352, October, pp. 629-634). London.

Wheeler, Tom. 2004. *Multilateral Diplomacy: South Africa's Achievements*. In: *Apartheid Past, Renaissance Future* (edited by Elizabeth Sidiropoulos, pp. 85-103). Johannesburg: SAIIA.

White, Lyal. 2004a. *South Africa and Latin America*. In: *Apartheid Past, Renaissance Future* (edited by Elizabeth Sidiropoulos). Johannesburg: SAIIA, pp. 263-280.

White, Lyal. 2004b. *South-South Co-operation with a Difference*. In: *Global Insight* (nº. 36, August 2004). Midrand: Institute for Global Dialogue.







|                       |  |
|-----------------------|--|
| <i>Formato</i>        | <i>15,5 x 22,5 cm</i>  |
| <i>Mancha gráfica</i> | <i>12 x 18,3cm</i>   |
| <i>Papel</i>          | <i>pólen soft 75g (miolo), duo design 250g (capa)</i>        |
| <i>Fontes</i>         | <i>Times New Roman 17/20,4 (títulos),<br/>12/14 (textos)</i> |