



caeni  
centro de estudos das  
negociações internacionais

# ANÁLISE INTERNACIONAL

Publicação do Centro de Estudos das Negociações Internacionais

Ano 1 - n.º 2 - julho - agosto de 2005

## Editorial

Esta segunda edição de *Análise Internacional* tem como destaque o artigo “IBSA – perspectivas da cooperação sul-sul”. Trata-se de uma apresentação da temática que envolve a pesquisa conduzida pelo CAENI, sobre as bases estruturais da coalizão IBSA – Índia, Brasil e África do Sul. No plano das negociações comerciais, Índia e Brasil competem no campo de investimentos e acesso a mercados, e no plano da segurança internacional, as posturas também são divergentes. Resta saber qual a *rationale* da coalizão no contexto de complexas negociações multilaterais. Este artigo mostra quais são os principais pontos de divergência, e algumas possibilidades de convergência.

O segundo artigo, de Jean Daudelin – professor da Carleton University (Ottawa, Canadá) – que é colaborador do CAENI, analisa as condições da proposta de privatização do setor de gás na Bolívia,

e as vantagens para o País e para o Brasil que é o principal consumidor de gás boliviano. Além de benefícios do ponto de vista econômico-comercial, o apoio do Brasil poderia dar uma sinalização política positiva à integração sul-americana.

A seção ‘análise de notícias’ faz uma análise da atuação da diplomacia brasileira no âmbito das Nações Unidas. Nos últimos meses, o Brasil, em associação a Índia, Alemanha e Japão, formando o G-4, mobilizou capital diplomático numa iniciativa frustrada de busca de apoio pela reforma. Também neste contexto, parece que a cooperação não foi o que prevaleceu.

Nos próximos números de **ANÁLISE INTERNACIONAL** serão publicados artigos derivados da base de dados da pesquisa IBSA, além de resultados de outras pesquisas do CAENI que estão sendo concluídas.

## I Fórum IBSA

O CAENI realizou, no dia 25 de agosto, o I Fórum IBSA. Este foi o primeiro seminário realizado no âmbito do projeto de pesquisa “Coalizões e multilateralismo: perspectivas de cooperação sul-sul: Brasil, Índia e África do Sul”, que conta com apoio financeiro da Fundação Ford. Na primeira mesa, foram apresentados os resultados parciais da pesquisa que contou com comentários da Prof. Letícia Pinheiro, da PUC-Rio. O seminário reuniu também pesquisadores do exterior. Jean Daudelin, da Carleton University do Canadá, fez uma análise da política externa brasileira do governo Lula.

Na segunda mesa, Surupa Gupta, do Whittier College (EUA), apresentou o paper “New

institutions, new interests: explaining the domestic politics of India’s negotiating strategy at the WTO”, comentado por Monica Hirst. Esta mesa também contou com a participação de Mario Marconini (consultor da ICTSD) e Alcides da Costa Vaz (diretor do Instituto de Relações Internacionais da UnB).

O CAENI está preparando uma publicação especial com os papers apresentados.

### Destaques

- IBSA e cooperação sul-sul ..... 2 e 3
- How Brazil could save Bolivia ..... 4 e 5

por Amâncio Jorge Nunes de Oliveira

## IBSA e as perspectivas de cooperação sul-sul

**E**m junho de 2003, Brasil, Índia e África do Sul firmaram um acordo trilateral, que ficou conhecido como G-3 ou IBSA, abreviatura em inglês dos nomes dos países. Num contexto de proliferação intensiva de acordos de integração regional (cerca de 140 entre os notificados e não notificados na OMC); de coalizões internacionais e de esquemas de cooperação internacional, o IBSA poderia ser tomado como apenas mais uma dessas iniciativas. Ocorre que esta parceria, entre ícones do grupo de países em desenvolvimento com liderança regional e, em alguns campos, global, faz retomar a centralidade da cooperação Sul-Sul.

No tabuleiro das negociações multilaterais, o maior número de temas e de países passou a permitir uma quantidade enorme de alinhamentos, inclusive de tipos Norte-Sul, para além dos arranjos de tipo Sul-Sul.

Além disto, a década de 90 inoculou nos países em desenvolvimento uma espécie de “pragmatismo periférico”. Se a integração competitiva passa a ser imperativa, o relacionamento entre os países da periferia deve ser visto como um pêndulo entre competição ou cooperação. Ainda que, por questão de ofício, governo e diplomacia dos países defendam sempre a cooperação, em muitas das vezes o pêndulo pende para a competição, no campo dos investimentos ou de acesso a mercados.

Há que se perguntar, neste contexto, qual é a *rationale* da formação do IBSA. É preciso compreender o significado do acordo por meio da análise dos elementos de convergência e divergência de interesses entre seus membros.

### **O IBSA PARA ALÉM DA INTEGRAÇÃO REGIONAL**

O IBSA está mais para um acordo de cooperação abrangente, em termos temáticos, do que propriamente um acordo com vistas à formação de uma área de livre-comércio. No campo comercial o acordo firmado é incipiente. Ao invés

de traçar diretamente as bases de formação de uma ALC, postula que a Índia, SACU e Mercosul busquem convergir no sentido da formação de uma área preferencial.

A densidade desse acordo está muito mais nas áreas não-comerciais, como na cooperação técnica, direitos humanos, promoção da democracia ou cooperação setorial em setores como construção e projetos de construção civil, setor de aviação ou de telecomunicações.

Nos mesmos moldes que a integração sul-americana, em que se optou pela integração física como vetor de integração política e econômica, a aposta do IBSA é adensar a parceria Sul-Sul por meio de temas comerciais ou cooperação em áreas mais específicas. Em princípio, a cooperação em áreas específicas ampliaria a interdependência entre os países, criaria demandas por cooperação em novas áreas, consolidando-se assim efetivamente um processo integrativo. Articulação e coordenação em arenas multilaterais poderiam ser externalidades positivas da ampliação dessa interdependência.

### **APROXIMAÇÕES E AFASTAMENTOS**

A parceira trilateral Índia-Brasil-África do Sul não é, para além da solidariedade entre líderes e potências regionais do sul, algo que deva ser tomada como natural. Trata-se de uma iniciativa contra-intuitiva. Isso porque tanto os indianos quanto os sul-africanos são notoriamente protecionistas no setor dos agronegócios, em que o Brasil esbanja competitividade internacional e, adota posturas liberalizantes e demandantes no plano das negociações internacionais.

Soma-se a isto o fato dos países competirem por investimentos diretos estrangeiros e por acesso aos mercados internacionais. Estrutura de mercado internacional que, a rigor, mais justificaria posturas competitivas do que cooperativas.

continua ▶

O afastamento de interesses entre os países se dá, por fim, numa questão sensível: na área de segurança internacional. Índia, Brasil e África do Sul trilham, nesta área, caminhos distintos que praticamente nunca se cruzam. O Brasil tem como principal ativo, comportamento exemplar no plano da não-proliferação nuclear e do desarmamento. A partir dos anos 90 passou a traduzir este ativo em adesão a regimes internacionais. Enquanto a Índia, em resposta a um destino geográfico conflituoso, tem adotado posturas menos acomodacionistas em matéria armamentista e de segurança.

No campo comercial, a equação encontrada na OMC reside em juntar esforços para que os países em desenvolvimento façam concessões na área agrícola permitindo tratamento especial para países em desenvolvimento. No campo da segurança, a sinergia se constrói na medida em que os países lutam por um espaço maior reservado ao sul no plano multilateral.

É disso que se trata o apoio cruzado que Índia e Brasil, com África do Sul fora deste processo, vêm ofertando no plano da reforma do Conselho de Segurança da ONU no marco do G-4, que conta também com a participação de Japão e Alemanha. Em que pesem trajetórias distintas no plano da segurança internacional, ambos têm em comum a legitimidade de serem países intermediários do sul, de forma que qualquer esforço de democratização da ONU exige a presença de ambos.

No campo comercial, a acomodação de interesses divergentes também é feita a partir de uma complexa engenharia. Uma vez que Índia é defensiva na área de acesso a mercados na OMC, a solução, ao aliar-se ao Brasil, é a de demandar compromissos das grandes potências (UE e EUA), em termos de redução de subsídios agrícolas (à produção e exportação) e acesso a mercados. Esta postura, coordenada tanto no âmbito do G-3 quanto no âmbito do G-20, força o Brasil a ter uma postura menos ofensiva do que poderia. Mas os cálculos de custo e benefício são favoráveis à opção pela coalizão.

Por outro lado existem pontos de clara convergência entre os países. A mais importante talvez resida nas posturas defensivas dos três países no que tange aos temas de Singapura (Investimentos, Compras Governamentais, Facilitação de Negócios e Política de Concorrência, Propriedade Intelectual).

Há também grande interesse na cooperação internacional nos temas frios das relações internacionais, tais como cooperação na área energética, telecomunicações, aviação civil etc.

Por fim vale notar o significado da aliança em termos de reforço da posição de liderança no plano global. O G-3 representa o núcleo duro do G-20, com a China, mas esta está mais para grande potência do que potência emergente intermediária. Além disso, Brasil e Índia fazem parte do G-5, composição mini-lateral responsável pela negociação na OMC.

Ainda é cedo para avaliar a importância e as perspectivas do IBSA e da cooperação Sul-Sul. Uma visão pessimista diria que um acordo desta natureza tem impactos absolutamente marginais e que somente os acordos comerciais tradicionais e de escopo ambicioso é que importariam, acordos que não vêm sendo fechados pelo Brasil. Uma outra visão sustenta que é por meio da integração em camadas que se viabiliza a cooperação Sul-Sul e altera-se a correlação de forças no campo mundial.

Por outro lado, a timidez do tipo de acordo comercial traçado no IBSA já indica as dificuldades de consolidação da integração regional entre países em desenvolvimento por conta da ausência de complementaridade econômica e disfuncionalidade estrutural. Tomadas como verdadeiras essas conclusões, ver-se-á que a retomada do eixo Sul-Sul tem limites e constrangimentos estruturais, para além da vontade política dos países, a exemplo do que demonstra a atual diplomacia brasileira. ■

Amâncio Jorge de Oliveira é professor do Departamento de Ciência Política da USP e coordenador científico do CAENI-USP.

Jean Daudelin

## How Brazil could save Bolivia... and its gas supply in the process

**D**emonstrators have recently been on the streets of La Paz, loudly venting their frustration towards economic policies that, over the last ten years, have made most Bolivians poorer. They are also asking their government to nationalise the gas on which the country's future now appears to depend. They fear that once again foreigners and a small white elite will spirit away what revenues are generated. It has all happened before: in colonial times, the Spaniards looted the country's silver and after independence, its massive nitrate and tin reserves were also plundered. Four years of growing gas exports have had no clear impact on the lives of the 60% of the population that lives in poverty, and things are even worse (80%) in rural areas, where the majority of Bolivia's mostly indigenous population lives.

Nationalisation is no panacea, but if only for political expediency, it will probably take place. Brazil, which is the largest consumer of Bolivian gas, and whose Petrobras oil giant is the biggest player in Bolivia's gas sector, should embrace the project rather than panic and dispatch high level envoys to warn off politicians in La Paz. For a start, Brazil's opposition to nationalisation is not a bit hypocritical. Like most major petrochemical companies in Latin America, Brazil's Petrobras is government-controlled, if not wholly state-owned. More importantly, Brazil has no interest in a deepening political and economic crisis on its western border. Nationalisation can help soothe things, and Brazil might in fact not lose much if things are done cleverly.

Here is a plan that could ease the economic trauma of nationalisation for Petrobras, secure Brazil's gas provision, provide Bolivians with a sense of ownership over their most strategic resource, ensure that gas production —and revenue generation— proceed smoothly, and

help avoid the emergence of a politicised monster like Venezuela's oil giant PDVSA.

Brazil's National Bank for Economic and Social Development (BNDES) should finance the nationalisation of Bolivian gas. Petrobrás should willingly sell its operations and publicly express its confidence in the Bolivian government's ability to professionally manage the sector. Petrobrás should establish a new resource-management subsidiary, offering its internationally recognised expertise to help Bolivia run the sector. Finally, Bolivia should be fully integrated in the emerging regional gas infrastructure initiative, which would turn it into South America's energy hub.

A number of factors work to make nationalisation a viable and rational policy option for both Bolivia and Brazil. First, it would provide an almost automatic respite from the street protests, giving president Rodriguez, Bolivia's Congress and the government that will emerge from the December 4 elections a degree of political flexibility to address the country's very real socio-economic challenges.

Brazil's support would help avoid disruptions in gas production and exports that would massively impact the Brazilian economy, which depends on Bolivia for just over half of its gas supplies. A smooth nationalisation process, moreover, would help Brazil secure long-term provision guarantees.

Bolivia would gain too, avoiding the enormous damage that a "savage" nationalisation would do to its international economic reputation. By making possible adequate compensation to the companies affected, enthusiastic support from Brazil would be a meaningful and substantive expression of confidence in the future of the

continua ►

industry and in the safety of Bolivia as a site for foreign direct investment.

The move would also be entirely consistent with the current thrust of Brazil's foreign policy. Active Brazilian support for the process would indeed give credibility to its South-South rhetoric. Most importantly, the regional energy integration it would facilitate would give substance to the otherwise empty shell of a South American Community of Nations.

BNDES involvement, moreover, would fit perfectly with its declared intention to disburse billions in strategic investments this year. Linking a nationalisation loan to future gas revenues would allow the BNDES to levy the low-cost international interest rates that Petrobrás enjoys, currently 2% over LIBOR, ensuring that Bolivia pay the fair price necessary to give international credibility to the nationalisation process.

Finally, a retooled Petrobrás involvement in the sector is the solution to Bolivia current lack of expertise, helping the country efficiently manage the gas fields and ensuring that it profits from the resource. From an initial involvement focused on the continuity of supply, Petrobras could move later to the training of Bolivian managers, technicians, and engineers. Indeed, this last function may prove most important if Bolivia is to position itself, for Brazil's greatest benefit, as a continental gas hub.

Admittedly, there are drawbacks to the plan. None, however, appears substantive enough to significantly lessen its appeal to Brazil or Bolivia.

Although nationalisation of the gas industry should placate the protesters on the street, it will nevertheless be resisted in some quarters. A complete restructuring of the oil and gas sector represents a direct attack on the interests of the Santa Cruz political and economic elites, whose regional autonomy movement is largely centred

on a primary claim over gas reserves that happen to lie in their part of the country. The satisfaction of those interests, and concessions to demands for regional autonomy, however, are simply not compatible with the long-term stability of the country. Brazil's support for nationalisation would make that clear and help kill the autonomy idea.

Security of Bolivian gas supply for Brazil has a flip side in the entrenchment of Bolivia's dependence on its huge neighbour. BNDES financing, Petrobras involvement in the management of Bolivia's gas sector, and the consolidation of Brazil as its core market would give the latter enormous implicit power over Bolivia, feeding the fears that prompted a bomb attack on Petrobrás's Santa Cruz offices earlier this year. However, Brazil's supportive attitude in the nationalisation process and the establishment of a continental gas pipeline matrix would lessen the threat of asymmetry by bringing in supplies from other Andean countries, and extending access to Argentina, Chile, Paraguay and Uruguay.

Nationalisation of the gas industry in Bolivia will hit Petrobrás' stock price by curtailing the company's underlying gas reserves. Now, Petrobrás and Brazil are faced with a stark choice: Protest vocally and risk a large loss and massive resentment when matters are resolved unilaterally by Bolivia; or become actively involved in the process and minimise damage by making an opportunity out of a potential disaster. The real issue for the Brazilian government, for whom Petrobras is primarily a strategic tool, is not the legal ownership of the gas reserves but secure access to the fuel Brazil needs. This plan would help do that and perhaps even help "save" Bolivia in the process. ■

---

Jean Daudelin is assistant professor of The Norman Patterson School of International Affairs, Carleton University, Ottawa, Canada.