

# Atlântico Sul: perspectiva global e a busca pela autonomia regional

CAMILA CRISTINA LUÍS

**RESUMO:** O Atlântico Sul, nos últimos anos, tem crescido em importância no cenário internacional, devido à possibilidade de extração de recursos naturais e aproveitamento de rotas marítimas. Considerando tal contexto, o artigo propõe analisar a presença dos principais atores nesta região, bem como a declaração das Nações Unidas que instituiu uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul, em 1986.

**Palavras-chave:** Atlântico Sul. Brasil; Segurança Regional; Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul.



## South Atlantic: global perspective and the search of a regional autonomy

**CAMILA CRISTINA LUÍS**

Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), pesquisadora do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e professora no curso de Relações Internacionais da faculdade INPG Business School, em São José dos Campos-SP. [camila.luis@yahoo.com.br](mailto:camila.luis@yahoo.com.br)

**ABSTRACT:** The South Atlantic, in recent years, has grown in importance on the international scene because of the possibility of extraction of natural resources and use of maritime routes. Considering this context, the article aimed at analyzing the presence of the main actors in this region, as well as the United Nations Declaration that established a Zone of Peace and Cooperation in the South Atlantic in 1986.

**Keywords:** South Atlantic. Brazil; Regional Security; Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic.

RECEBIDO EM: 17 DE JUNHO DE 2015

APROVADO EM: 25 DE JULHO DE 2015

## **I INTRODUÇÃO**

A definição de um Atlântico Sul surgiu a partir da política de domínio marítimo portuguesa, baseada no controle das margens brasileira e africana, propiciada pelo intenso comércio colonial que se estabeleceu entre as duas margens (PENHA, 2011, p. 24). A partir do século XVII, a rota do Cabo, até então controlada por Portugal, foi repassada inicialmente aos holandeses, em 1652, e depois aos ingleses, em 1807, anunciando o fim da hegemonia portuguesa sobre o Atlântico, que prevaleceu desde o início da expansão marítima europeia.

O reordenamento do quadro político ocorrido na sociedade internacional, no decorrer do século XVIII e início do século XIX, desencadeado pela Revolução Industrial, a Independência dos Estados Unidos e a Revolução Francesa, colaborou para a construção da hegemonia britânica, projetada em consonância com os valores do liberalismo, enfatizando o potencial econômico e naval em detrimento da hegemonia política. Deste modo, o Atlântico Sul foi explorado como rota comercial, durante o período de conquista e colonização, sendo também valorizado como rota estratégica, no período de expansão industrial.

Na primeira metade do século XX, o Atlântico Sul, gradualmente, perdeu espaço no cenário geopolítico mundial, em decorrência, principalmente, da significativa queda do poderio britânico na política internacional, em contrapartida à crescente presença norte-americana. Após derrotar a esquadra espanhola na guerra hispano-americana, em 1898, no mar do Caribe, os Estados Unidos despontam como grande potência marítima e econômica mundial, aumentando a importância geopolítica do Norte do Atlântico, em detrimento da sua porção meridional. Ressalte-se ainda que o significado estratégico atribuído ao Atlântico Sul, devido à existência de passagens e rotas marítimas em permanente comunicação com outros oceanos, foi sendo esvaziado conforme tais atribuições eram transferidas para os canais de Suez e Panamá, construídos, respectivamente, no fim do século XIX e início do século XX, com o objetivo de agilizar as comunicações marítimas.

Apesar das intensas batalhas navais e submarinas ocorridas, durante os dois confrontos mundiais, aproximaram o Atlântico

Sul das tensões geopolíticas internacionais, ameaçando alterar a situação de relativo isolamento político-estratégico, a participação sul-atlântica não foi decisiva, limitando-se às dimensões econômicas do conflito, que consistia na manutenção do fornecimento de matérias-primas aos países desenvolvidos, integrando, assim, estratégias secundárias de apoio às operações militares desenvolvidas no Atlântico Norte. No contexto da Guerra Fria, a posição excêntrica e secundária do Atlântico Sul até a II Guerra Mundial determinou a predominância do isolamento político da região, em relação aos demais espaços oceânicos, na constituição da ordem bipolar, atenuado apenas pela presença, já fragilizada, das potências coloniais na África.

Entretanto, o processo de descolonização africana gerou grande instabilidade na margem oriental do Atlântico Sul. A crise energética que se seguiu, devido à crise do petróleo em 1973, demonstrou a dependência do mundo industrializado em relação ao petróleo do Oriente Médio, proveniente da rota do Cabo, costeando a África. Tal fragilidade, aliada à descolonização, aumentou a percepção de uma possível ameaça de interrupção no abastecimento de matérias-primas, imprescindíveis aos países ocidentais, representada pela movimentação soviética na região sul-africana, em apoio ao processo de independência de Angola.

Assim, no Atlântico Sul, as alterações conjunturais na estrutura do sistema internacional no contexto do confronto Leste-Oeste aproximaram a região das tensões da Guerra Fria. Na concepção geopolítica dos países do Atlântico Norte, o Atlântico Sul se constituía em um “vácuo de poder”, ou seja, em um espaço cujas interações políticas não possibilitaram a ascensão de um ator hegemônico, situação aprofundada pela retirada dos europeus. Este “vazio” deveria ser preenchido por um arranjo multilateral defensivo, à semelhança da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), ou por garantias estratégicas assumidas bilateralmente entre os Estados Unidos e atores regionais, de forma a assegurar o controle da área pelo Ocidente. Neste contexto, foi cogitada a possibilidade de criação de um instrumento político de segurança regional composto por Estados Unidos, Argentina, África do Sul, Uruguai e Brasil, formando, assim, uma Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS).

O projeto da OTAS, contudo, não gerou unanimidade entre os países sul-atlânticos que integrariam a aliança. À África do Sul, país impulsionador do projeto, a OTAS interessava, porque reduziria os efeitos negativos da política do *apartheid* e, secundariamente, como instrumento de apoio regional, caso a situação no cone sul-africano se agravasse. Dos Estados da América do Sul, a Argentina foi o que mais apoiou a proposta, estabelecendo diálogo com os sul-africanos, no sentido de viabilizar a implementação da OTAS. A base de tal motivação residia no fato de predominar, na Argentina (e, da mesma forma, no Uruguai), um regime militar que poderia utilizar o discurso anticomunista como plataforma de legitimidade de governo. Ademais, a Argentina está estrategicamente localizada no entreposto de importantes passagens para a Antártida e o Pacífico, atribuindo-lhe uma percepção de responsabilidade sobre as rotas sul-atlânticas (HURRELL, 1983).

No Brasil, houve debates em âmbito da Marinha sobre as possibilidades do projeto. Uma linha mais conservadora mostrava-se a favor de uma maior aproximação com os Estados Unidos para reconhecimento do *status* estratégico brasileiro, decorrente de sua posição geográfica, e, portanto, defendiam maior militarização do Atlântico Sul. Contudo, devido ao esforço do Itamaraty para aumentar o intercâmbio comercial e político com a África, em conjunto com estrategistas que defendiam posição mais pragmática, predominou o entendimento de que a possível formação de uma aliança como a OTAS seria desvantajosa (PENHA, 2011, p. 104).

As dificuldades impostas pela divergência de interesses entre os atores regionais resultaram em um insuficiente nível de apoio, por parte dos Estados Unidos, relativizando a legitimidade do Tratado do Atlântico Sul e esvaziando o seu significado político-estratégico. A baixa possibilidade de concretização do projeto sucumbiu, definitivamente, após a disputa bélica, em 1982, entre Argentina e Reino Unido, pela posse das Ilhas Falklands/Malvinas, situadas no extremo sul do oceano Atlântico. O posicionamento norte americano a favor dos ingleses deteriorou as escassas relações entre os países da OTAN, no geral, e dos Estados Unidos, em particular, com a América Latina, impossibilitando qualquer conciliação de interesses dos atores envolvidos com a finalidade de efetivar um sistema defensivo no Atlântico Sul, em prol da defesa ocidental.

O conflito das Ilhas Malvinas resultou no estabelecimento de uma concepção de estratégia marítima mais voltada para os interesses regionais, na qual a defesa do Atlântico Sul ficaria sob a responsabilidade dos países da região. Nesse sentido, o Itamaraty procurou obter o consenso internacional para legitimar esta política, realizando um ativismo diplomático junto aos países da América do Sul e da África, para viabilizar a aprovação que declarou o Atlântico Sul como uma Zona de Paz e Cooperação (ZOPACAS), por meio da Resolução 41/11 de outubro de 1986 (PENHA, 2011, p.105). Neste ponto, cabe perguntar: a ZOPACAS possibilita a superação da condição de “vazio de poder” no Atlântico Sul ou estabelece uma presença regional efetiva, frente aos interesses estratégicos de grandes potências presentes no Atlântico Sul?

Tradicionalmente, o Atlântico Sul, a partir da perspectiva dos interesses e das avaliações das grandes potências, foi considerado uma área de importância estratégica secundária. Porém, esta percepção está sendo gradativamente alterada e o Atlântico Sul está se convertendo em uma região onde se projetam interesses estratégicos e econômicos que estão associados: à intensificação dos fluxos comerciais; à descoberta de importantes jazidas de insumos energéticos, como gás e petróleo; e à identificação de jazidas minerais, tanto nas plataformas continentais quanto na Área (VAZ, 2011, p. 50).

O Atlântico Sul é ainda um espaço em que surgem contendas territoriais e disputas por soberania, como ocorre entre Argentina e Reino Unido, no que concerne às Ilhas Malvinas, Geórgia e Sandwich do Sul, além de surgirem disputas a respeito das propostas de extensão da plataforma continental em que Argentina e Reino Unido se contrapõem. Ademais, o Atlântico Sul tem se transformado em uma região suscetível a repercutir divergências protagonizadas por grandes potências no campo geopolítico de outros contextos, tais como o envolvimento da Rússia nas manobras militares na costa da Venezuela e os exercícios militares da OTAN com Cabo Verde (VAZ, 2011, p. 51). Há ainda que considerar que o Atlântico Sul não se enquadra na condição de “vazio de poder”, uma vez que a presença de potências, membros

da OTAN e detentoras de regiões ou ilhas oceânicas, fazem-se sempre presentes em toda a extensão do Atlântico.

O propósito deste artigo, portanto, será analisar a dinâmica geopolítica do Atlântico Sul, objeto de estudo deste trabalho, considerando os principais atores presentes na região meridional do Atlântico. Para tanto, considera-se a delimitação de Atlântico Sul aquela adotada pela Organização Hidrográfica Internacional (1953), a saber: a região oceânica situada entre a costa leste sul-americana, delimitada pelo Rio da Prata, e a costa oeste africana, delimitada pelo Golfo da Guiné; ao sul, delimitada pelo continente antártico; e, ao Norte, pela linha do Equador. Mais do que uma definição geográfica, o Atlântico Sul é uma designação política, isto é, refere-se a um grupo de países que compartilham preocupações políticas semelhantes em relação ao mar, abarcando os países signatários da ZOPACAS.

Paratanto, inicialmente, será apresentada uma contextualização e análise dos documentos produzidos em reuniões ministeriais da ZOPACAS, com o propósito de averiguar limites e possibilidades da cooperação regional frente aos crescentes interesses extrarregionais, no Atlântico Sul. Em seguida, serão analisadas as perspectivas estratégicas dos principais atores regionais com maior capacidade de projeção marítima no Atlântico Sul, devido ao seu poder naval, política de defesa e dimensão geográfica. Assim, a análise considera Argentina, Brasil, Nigéria e África do Sul importantes atores regionais, com consideráveis referências em suas políticas de defesa ao Atlântico Sul, sem desconsiderar, contudo, a importância da política de grandes potências globais, com influência direta na dinâmica regional, dada sua capacidade de presença, como Estados Unidos, França (por meio da Guiana Francesa) e Reino Unido (por meio das ilhas meso-oceânicas: Santa Helena, Falklands/Malvinas, Ascensão, etc.).

## **2 A ZONA DE PAZ E COOPERAÇÃO DO ATLÂNTICO SUL**

O conceito de “zonas de paz” foi inicialmente associado ao conceito de “zonas livres de armas nucleares”, uma vez que se referia a uma área na qual, juridicamente, tornava-se proibida a

introdução de armas nucleares e, por conseguinte, possibilitava manter o local afastado de tensões advindas da Guerra Fria.

A primeira zona livre de armas nucleares foi organizada em princípios de 1958, quando a Polônia, temendo a nuclearização da Alemanha Ocidental e tentando prevenir o emprego de armas nucleares soviéticas em território polonês, impulsionou o intitulado Plano Rapacki para estabelecer uma zona livre de armas nucleares na Europa Central. Nesta região, formada por Polônia, Tchecoslováquia, Alemanha Oriental e Alemanha Ocidental, a manufatura, a instalação, o estoque ou o transporte de armas nucleares foram proibidos. Além disso, os Estados que possuíam armas nucleares teriam que respeitar o *status* de “zona livre de armas nucleares”, não utilizando quaisquer armamentos deste tipo no território abrangido pelo acordo (GOLDBLAT, 1997, p. 18).

Assim, a instituição de áreas livres de armas nucleares, além de ampliar o campo de ação de Estados militarmente suscetíveis à intervenção de potências nucleares, surgiu com a finalidade de prevenir a emergência de novos Estados detentores de armas nucleares. Neste sentido, em 1968, seria negociado um amplo acordo global, o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), com o propósito de não apenas diminuir a possibilidade de deflagração de uma guerra nuclear entre Estados Unidos e União Soviética, mas também evitar que outros Estados detivessem armas nucleares (PRAWITZ; LEONARD, 1996, p. 02). Entretanto, o TNP previne que os signatários controlem armas nucleares, mas não proíbe que um determinado Estado obtenha a instalação de tais armamentos, em seu território, por meio de outros.

Diferentemente do TNP, as zonas livres de armas nucleares presumem a ausência de todo tipo de armas nucleares, no território definido pelo acordo, ainda que desenvolvidas externamente. Geograficamente, o conceito de “zona” abrange um grupo de Estados ou uma região contígua e com contextos sócio-políticos similares, como a América Latina ou a Europa Central. Já a funcionalidade das “zonas livres de armas nucleares” reside no fato de ter como propósito prevenir a disseminação de armas nucleares, em uma determinada região, bem como evitar a introdução de conflitos com possibilidade de emprego de

quaisquer tipos de armamentos nucleares (PRAWITZ; LEONARD, 1996, p. 19). Os tratados de zonas livres de armas nucleares são estabelecidos, a partir de um contexto geográfico específico: uma determinada extensão territorial contínua ou interligada pelo mar, com características físicas e sócio-políticas mais ou menos homogêneas. Seja um continente, um subcontinente, ou uma área marítima, as zonas livres de armas nucleares são formadas em regiões cujos Estados compartilham interesses comuns em manter a região livre de armas nucleares ou quaisquer outras tensões.

Essas zonas de paz visam apenas à não introdução de armas nucleares em determinada região geográfica, resultando em uma característica de operacionalidade negativa. Entretanto, a Resolução 41/11, que estabeleceu a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, definiu a região não apenas como zona livre de armas nucleares, mas incluiu o conceito de cooperação no título da iniciativa, proporcionando-lhe uma característica mais positiva. A ideia de cooperação poderia se desdobrar de diferentes formas, visando ao desenvolvimento econômico, ao diálogo político, à proteção do meio ambiente e à resolução pacífica de conflitos, como condições imprescindíveis para a manutenção da paz na região.

A concepção da proposta de declarar o Atlântico Sul uma zona de paz e cooperação surgiu pela primeira vez, em 1977, quando o Ministro da Educação de Cabo Verde esteve visitando o Brasil, e foi reforçada, em 1979, quando esteve no Brasil o Chefe do Estado-Maior do Comando Militar Supremo da República da Nigéria. A partir de então, passou a constar de diversos comunicados conjuntos com países africanos como Angola, Gabão, Guiné-Bissau, Senegal e Guiné. Após a guerra das Malvinas, a Argentina passou a apoiar a posição brasileira, o mesmo acontecendo com o Uruguai. Em 1985, o presidente José Sarney afirmou, na Assembleia Geral das Nações Unidas, que “o Brasil empregará todos os esforços possíveis para preservar o Atlântico Sul como uma área de paz, protegida de armamentos, da presença de armas nucleares e de qualquer outra forma de enfrentamento originado em outras regiões.” (ONU, 1985, p. 02).



Assim, em outubro de 1986, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou o projeto da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), na Resolução 41/11, com apenas o voto contrário dos Estados Unidos e 8 abstenções. A princípio, a resolução teve a adesão de Angola, Argentina, Brasil, Cabo Verde, Congo, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Nigéria, São Tomé e Príncipe e Uruguai, mas, posteriormente houve a inclusão de outros países da região, tal como a África do Sul, em 1994 (ou seja, após o fim do *Apartheid*), e a Namíbia.

Aos países do Atlântico Sul, portanto, a segurança regional foi definida não em termos de dissuasão estratégica, mas em termos de se evitar a interiorização de tensões externas, de modo a promover as condições favoráveis ao desenvolvimento da cooperação horizontal entre os países que o margeiam, para o estabelecimento de uma presença própria (ALMEIDA, 1987). Sob o ponto de vista político, o propósito principal da proposta era o de afirmar a identidade própria da região e o papel primordial dos Estados nela, situados nos assuntos políticos regionais, como forma de garantir a condução da política regional no Atlântico Sul. Em parte, a opção pela resolução de tensões pela via diplomática devia-se ao fato de a capacidade de projeção de poder militar dos países da região ser relativamente baixa frente às potências, como observado durante o conflito das Malvinas.

A Resolução 41/11 buscou definir uma instância em que os países sul-atlânticos se mobilizassem com o objetivo de assegurar a defesa de interesses próprios, evitando a realização de exercícios militares conduzidos por países exclusivamente de fora da região ou com a presença apenas simbólica de alguns países da área. Neste sentido, o propósito inicial da constituição de uma zona de paz e cooperação no Atlântico Sul, em um contexto mundial marcado pela ameaça nuclear, era convergir os esforços regionais, no sentido de manter a região do Atlântico Sul livre da introdução de armas nucleares, bem como de conflitos externos à área.

Contudo, o novo ordenamento internacional que começou a ser definido após a queda do Muro de Berlim, em 1989, marcando o fim da bipolaridade, provocou uma inflexão de prioridades nas temáticas enfatizadas pela ZOPACAS. O enfoque na afirmação da

paz e segurança, enquanto ausência de ameaças de confrontações bélicas trazidas de fora da região pela disputa Leste-Oeste, perdia a potencialidade inicial, na medida em que distendiam a corrida armamentista e as ameaças nucleares. Os países integrantes da ZOPACAS, portanto, consideraram a necessidade de ampliar o enfoque sobre cooperação, dada a importância do grupo como instrumento regional para a coordenação e o diálogo nas diversas esferas de interação, para o desenvolvimento econômico e social, a proteção do meio ambiente e a conservação dos recursos vivos.

Neste sentido, foram evidentes os esforços realizados na III Reunião Ministerial, realizada em Brasília, em 1994, na qual a África do Sul passou a integrar a ZOPACAS, após serem realizadas as primeiras eleições democráticas, sendo abolido o regime do *apartheid*, política segregacionista que entrava em conflito com os princípios de paz e desenvolvimento evocados na Resolução 41/11. A entrada do país sul-africano trouxe mais consistência ao grupo, criando também condições mais sólidas de coexistência e cooperação, na região do Atlântico Sul.

As declarações adotadas ao fim da reunião de Brasília, assim como as deliberações sustentadas durante a IV Reunião Ministerial, ocorrida na Cidade do Cabo, na África do Sul, em 1996, abordaram temáticas de cooperação, visando à prevenção de crises à ordem política dos Estados em âmbitos relativos ao meio ambiente marinho, ao tráfico de drogas e ao desenvolvimento econômico, sem, contudo, abdicar das questões clássicas de soberania e integridade territorial.

Deste modo, o conteúdo dos documentos concluídos no período posterior à Guerra Fria, mais especificamente, após a III Reunião Ministerial realizada em Brasília, promoveram mecanismos de efetivação da paz e da segurança, tanto no sentido de superar a possibilidade de conflitos advindos de tensões e intervenções externas, como no sentido de garantir que não surgissem novas fontes de ameaças aos Estados nacionais, refletidos nos seguintes pressupostos de orientação das ações políticas: reafirmação da adesão dos países membros aos princípios de respeito à soberania e integridade territorial, bem como ao fomento da democracia e pluralismo político e à defesa e promoção dos direitos humanos;

reiteração do compromisso com a não proliferação de armas de destruição massiva e a não-nuclearização do Atlântico Sul; cooperação e intercâmbio de informação científica para o desenvolvimento da região do Atlântico Sul, assim como para a implementação de linhas de comunicação aérea e marítima, no interior da zona; reconhecimento da importância do acordo sobre a aplicação das disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar; e, por fim, cooperação contra a demanda, a produção e o tráfico ilícito de entorpecentes (ONU, 1994).

Assim, o fim das tensões mundiais proporcionado pela derrocada da União Soviética e do bloco socialista, o consequente esgotamento da bipolaridade e a ascensão de um novo ordenamento nas relações internacionais não esvaziaram o sentido político da proposta ZOPACAS, mas contribuem para a implementação de alguns objetivos iniciais, como a pacificação de Angola, a concretização da democracia na América do Sul, a independência da Namíbia e a solução da situação social na África do Sul.

Além disso, o arrefecimento dos conflitos estruturais típicos da Guerra Fria permitiu a adoção de novas temáticas de implementação conjunta, tais como o intercâmbio sistemático de informações científicas, a utilização de mecanismos de exploração sustentável dos recursos oceânicos e a intensificação das trocas comerciais. A esses novos princípios, somam-se as aspirações de sustentar, como objetivo primário, a manutenção da paz e da estabilidade regionais e de adotar a resolução pacífica de conflitos como forma de resolver eventuais questões de instabilidade.

Entretanto, a identidade de uma vocação marítima dos países da região que confere a base de uma comunidade do Atlântico Sul ainda é incipiente, uma vez que a presença extrarregional de potências marítimas ainda é considerável. A este respeito, o Reino Unido é o principal exemplo, uma vez que mantém a posse de importantes ilhas no Atlântico Sul, que podem ser utilizadas como base militar para introdução de armamentos nucleares ou atividades bélicas alheias à região, incorrendo no risco de interiorização de tensões e conflitos externos à área.

Além disso, o discurso de singularidade do Atlântico Sul, dado o baixo nível de militarização em relação aos demais espaços oceânicos, invocado pelo governo brasileiro no contexto da aprovação da Resolução 41/11, representou apenas uma retórica para angariar o apoio internacional, no sentido de minimizar as possibilidades de conflito na área. Ainda assim, os Estados Unidos, maior potência naval do mundo, jamais reconheceram a Resolução, demonstrando que a região sul-atlântica, do ponto de vista político, continua vulnerável ao unilateralismo externo.

Uma das principais dificuldades para a consolidação dos propósitos da ZOPACAS deve-se ao baixo nível de institucionalização que não apenas dificulta a definição de uma agenda de trabalho para o grupo, como também impede a implementação de mecanismos de cooperação para efetivar a presença regional própria, defendida para o Atlântico Sul. Após a reunião ministerial de Brasília, em 1994, tal problema foi parcialmente resolvido com a decisão de estabelecer um comitê permanente, composto pelos representantes diplomáticos nas Nações Unidas, com o objetivo de apoiar o trabalho nas diversas temáticas do grupo e assegurar o diálogo intrazonal.

Outro avanço na institucionalização da ZOPACAS ocorreu na reunião de Buenos Aires, em 1998, quando foi adotado também o Plano de Ação, além das declarações finais, típicas de reuniões do nível das Nações Unidas. O Plano de Ação constitui-se em uma iniciativa que procura dotar as Declarações Finais de uma operacionalidade prática e concreta, servindo como um complemento para a instrumentalização de medidas acordadas nas reuniões e para reforçar as atividades de cooperação, tanto bilaterais como multilaterais, nos diferentes campos de interesse comum dos membros.

Na reunião ministerial realizada em Luanda, capital da Angola, em 2007, os membros da ZOPACAS expressaram consenso no compromisso de aprofundar a cooperação em áreas de interesse comum, tais como a conservação dos recursos vivos marinhos, a promoção do comércio e de investimentos, o desenvolvimento da cooperação técnica, a luta contra o narcotráfico, a assistência

humanitária, os esforços para alcançar uma regulamentação apropriada para o transporte marítimo de dejetos radioativos.

As ameaças permaneceram apreendidas, enquanto situações político-sociais impediam a consolidação da paz, focando temáticas relacionadas ao meio ambiente marinho, à conservação de recursos, ao narcotráfico e ao desenvolvimento e enfatizando a busca de solução negociada para focos de tensão remanescentes na África. Considerando a questão da energia nuclear, somente na reunião de 2007, o direito inalienável de desenvolver a pesquisa, a produção e a utilização da energia nuclear com fins pacíficos foi afirmada.

Isto não significa um retrocesso nos pressupostos de não introdução de armas de destruição em massa na região, mas representa uma mudança de pensamento sobre energia nuclear, demonstrando um reforço na busca da autonomia regional, nos assuntos políticos concernentes ao desenvolvimento da região. O Plano de Ação Luanda reforça também o papel dos mecanismos de cooperação regional e sub-regionais, como a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a ECOWAS, o Mercosul, etc, que colaboram na coordenação e manutenção da paz na circunscrição da ZOPACAS.

Entretanto, devido às dificuldades enfrentadas pela região para fortalecimento e consolidação dos propósitos afirmados na Declaração 41/11 e devido ao fim das ameaças referentes ao período da Guerra Fria, a iniciativa perdeu muito de sua força. As antigas ameaças se esmoreceram e os projetos de ação se modificaram. Houve uma mudança de diretriz, diante da percepção de novas ameaças e novos escopos de atuação, que contribuíram para a inércia da iniciativa. Esforços de revitalização da ideia transcorreram algumas reuniões até a de Buenos Aires, em 1998. Depois, a ZOPACAS esteve sem se reunir até o ano de 2007, quando Angola tomou a iniciativa de realizar a reunião ministerial e o encontro programado para o Uruguai, em 2009, não foi realizado.

Contudo, após países ligados ao círculo político do Atlântico Norte retomarem a proposta de firmar parcerias com países do

Atlântico Sul, possibilitando a ampliação do campo de ação da aliança militar do Atlântico Norte, em reunião realizada em Lanzarote, na Espanha, em 2009, o Brasil manifestou preocupação com a possível expansão da OTAN para o Atlântico Sul e interesse em revitalizar a ZOPACAS, uma vez que a não delimitação das plataformas continentais dos países africanos poderia tornar legalmente factível que outros Estados obtivessem direitos de exploração comercial dos recursos situados nessa faixa. Foi realizada, em Brasília, uma mesa redonda com o propósito de debater a revitalização da ZOPACAS, o que permitiu uma discussão, em nível técnico, de possibilidades de cooperação entre os países-membros, em diversas áreas, e constituiu etapa de preparação para a reunião ministerial, realizada no Uruguai, em 2013.

A reativação da IV Esquadra dos Estados Unidos, a criação do Comando da África (AFRICOM) e a retomada da proposta da OTAN de firmar parcerias com países do Atlântico Sul, sob a égide do conceito de “Bacia do Atlântico”, em reunião realizada em Lisboa, inspirou desconfianças no Brasil. À época, o Ministro brasileiro da Defesa, Nelson Jobim, em diversas oportunidades, manifestou preocupação com a possibilidade de associação entre o Norte e o Sul do Atlântico, ressaltando a existência de características particulares na região do Atlântico Sul, que conformam uma comunidade de interesses autônoma.

Em intervenção na Conferência Internacional sobre o Futuro da Comunidade Transatlântica, realizada em setembro de 2010, no Instituto de Defesa Nacional, em Lisboa, Jobim ressaltou que as questões de segurança relacionadas às duas esferas do oceano Atlântico são distintas e, portanto, requerem respostas diferenciadas. O ex-ministro brasileiro, embora não tenha explicitado quais seriam as questões de segurança, também salientou que tais respostas serão mais eficientes e legítimas quanto menos envolverem organizações ou Estados estranhos à região (BRASIL, 2010, p. 03).

Posteriormente, na XII Reunião de Ministros da Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), realizada em Brasília, em novembro de 2010, o ex-ministro Jobim novamente demonstrou preocupação pelo surgimento, no Atlântico Norte, do conceito de “Bacia do Atlântico” e do novo conceito

estratégico da OTAN. Jobim manifestou receio também por ações políticas concretas, como a Iniciativa para o Atlântico Sul, lançada em 2009, por Espanha e Portugal. Tal proposta tinha por objetivo promover a concertação política entre os países da costa atlântica da América do Sul, África e Europa com o propósito de impulsionar o papel do Atlântico Sul na governança mundial, identificando possíveis temáticas de cooperação (CPLP, 2010, p. 02).

A preocupação demonstrada pelo ex-ministro brasileiro justifica-se pelo fato de a maioria dos países africanos ainda não ter realizado o levantamento e delimitação da plataforma continental, de modo a permitir soberania sobre uma área de potenciais recursos minerais ainda inexplorados. Deste modo, a delimitação da extensão da área internacional do leito oceânico do Atlântico Sul poderia tornar legalmente possível que outros Estados obtenham direitos de exploração comercial dos recursos situados nessa faixa.

A VII Reunião Ministerial da ZOPACAS, realizada em Montevidéu, em 2013, teve como principal objetivo revitalizar a proposta e os trabalhos do acordo e contou com a presença de todos os países que o integram. No encontro, foi criado o grupo de contato que acompanhará a implementação das decisões acordadas na reunião, visando à maior operacionalidade e institucionalização da iniciativa. O grupo é formado pelos países que já sediaram reuniões ministeriais<sup>1</sup> e por Cabo Verde.

No encontro, o então ministro das Relações Exteriores do Brasil, Antonio Patriota, ressaltou que a agenda de trabalho da ZOPACAS compõe-se de três pontos centrais: 1 - desarmamento e não proliferação nuclear; 2 - cooperação; 3 - temas econômicos. O ministro defendeu a revitalização da ZOPACAS como fórum regional, para organização do espaço sul-atlântico, no contexto de difusão do poder global. Além disso, embora já existisse intercâmbio constante entre as forças armadas sul-atlânticas,

---

<sup>1</sup> Os países são: Argentina, Angola, África do Sul, Nigéria, Brasil e Uruguai. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/151-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul>>. Acessado em: 10 de out. 2016.

com destaque para as marinhas, foi somente neste Plano de Ação que ficou estabelecida a coordenação para o intercâmbio de informações sobre defesa – Livros Brancos, estratégias nacionais ou doutrinas – e exercícios militares conjuntos.

Ainda em 2013, o Ministério da Defesa do Brasil, em conjunto com outros órgãos, organizou, em Salvador, o “I Seminário ZOPACAS - Segurança e Vigilância do Tráfego Marítimo, Busca e Salvamento”, contando com a presença de militares dos países integrantes da zona, com o objetivo de promover o intercâmbio de experiências e reforçar o diálogo no âmbito da defesa regional. Pode-se destacar também que o seminário foi coordenado pelo Ministério da Defesa brasileiro, em conjunto com a Agência Brasileira de Cooperação, do Ministério das Relações Exteriores.

Assim como Jobim e Antônio Patriota, o ex-Ministro da Defesa brasileiro, Celso Amorim (2011-2014), também reforçou a importância da ZOPACAS para a defesa do Brasil. No I Seminário de Defesa e Salvamento, ocorrido em outubro de 2013, em Salvador, na Bahia, Amorim afirmou que o Atlântico Sul não deve ter lugar para os conflitos de outros oceanos. Para ele, o uso pacífico do mar, a desnuclearização da região e as agendas de segurança de navegação, combate à pirataria, narcotráfico e outros ilícitos seriam essenciais à região. Em suas palavras: “quanto mais cooperamos, menos espaço teremos para interferências externas” (BRASIL, 2013).

A iniciativa de promover o Atlântico Sul em zona de paz e cooperação, em meados dos anos 1980, promovida pelo Brasil, contou com o respaldo da maioria dos países da região, demonstrando uma visão estratégica regional comum sobre o aproveitamento oceânico. Além disso, é possível observar também convergência de valores, uma vez que a África do Sul, por praticar uma política segregacionista, não participou do projeto, sendo, inclusive, excluída e identificada como ameaça à paz. Em 1994, contudo, este país aderiu à ZOPACAS, após o término da política do *apartheid*, renunciando também a posse de explosivos nucleares.

No entanto, a convergência demonstrada na articulação e incentivo à proposta da ZOPACAS não resulta necessariamente em



visões estratégicas semelhantes ou possibilidades de articulação política conjunta, que permita estabelecer uma dinâmica própria, em termos segurança regional. A crescente valorização do espaço oceânico do Atlântico Sul, na política internacional, e a pluralidade de interesses dos atores presentes neste espaço dificultam a formulação de estratégias conjuntas, embora exista percepção da necessidade de convergência de interesses, como demonstrado na proposta de uma zona de paz e cooperação.

### **3 PERSPECTIVAS DE ATORES REGIONAIS: BRASIL, ARGENTINA, ÁFRICA DO SUL E NIGÉRIA**

Na análise dos documentos que orientam a ação externa brasileira, em termos de defesa e segurança nacional, observa-se que o Brasil diferencia-se dos demais atores regionais, devido à sua aspiração de se constituir um ator global, o que faz com seus interesses no Atlântico Sul tenham uma conotação e uma projeção que ultrapassam a dimensão estritamente regional (VAZ, 2011). Nesse sentido, a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2012a) adota o Atlântico Sul e a Amazônia como área prioritária para os interesses brasileiros, em defesa e segurança, correspondendo ao entorno estratégico descrito na Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2012b), embora, em ambos os documentos, a caracterização do Atlântico Sul refira-se a elementos diferentes.

Considerando que 90% do comércio exterior brasileiro se realiza por via marítima e que a maior parte da produção de petróleo e gás é prospectada da plataforma continental brasileira, o Brasil identifica os seguintes interesses: defesa das rotas marítimas comerciais e da produção de energia; necessidade de assegurar soberania e jurisdição plena sobre os recursos da plataforma continental ou ao limite da Zona Econômica Exclusiva, conforme a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982. Entretanto, diferentemente da dimensão dos interesses a serem defendidos, como exposto acima, a Política Nacional de Defesa apresenta um conceito de entorno estratégico estendido, até a costa africana, Caribe e Antártida, incorporando o Atlântico Sul como um espaço de grande importância para a segurança e defesa

do Brasil, ultrapassando as águas jurisdicionais brasileiras como espaço de referência. O entorno estratégico, neste caso, observado sobre a projeção sobre o Atlântico Sul, remete a algo mais que uma região e foi gradualmente incorporado, no documento orientador sobre a defesa e segurança do Brasil.

A Política de Defesa Nacional, documento que seria coordenado pelo Ministério da Defesa, elaborado em 1996, fazia pouca referência à regionalidade brasileira. Neste documento, o entorno estratégico do Brasil limitava-se à América do Sul e ao Atlântico Sul, de forma geral, ou seja, sem enfatizar as imediações territoriais sul-atlânticas, como regiões de interesse estratégico. “Para o Brasil, país de diferentes regiões internas e de diversificado perfil, ao mesmo tempo amazônico, atlântico, platino e do Cone Sul, a concepção do espaço regional extrapola a massa continental sul-americana e inclui, também, o Atlântico Sul.” (BRASIL, 1996, p. 05).

Na nova versão da Política de Defesa Nacional de 2005, portanto, já no governo de Luís Inácio Lula da Silva, observa-se uma ampliação do entorno estratégico. Esta ampliação, no entanto, também é resultado de uma nova postura de atuação externa de busca por maior participação na condução da política internacional, em âmbito regional e mundial, e, deste modo, acompanha a movimentação da diplomacia. Neste sentido, a América do Sul continua sendo prioridade de ação externa, mas o novo documento já menciona o Atlântico Sul, visando à projeção em relação à África:

O subcontinente da América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países limítrofes da África (BRASIL, 2005, *on-line*).

Entretanto, a Política de Defesa Nacional de 2005 ainda se restringe às imediações mais diretas do Atlântico Sul, ou seja, à África Ocidental, sem mencionar a Antártida, onde a Marinha brasileira já desenvolvia um projeto voltado para a projeção

sobre a Antártica e mantinha uma base de pesquisa, Comandante Ferraz. Também não faz referência ao norte do Atlântico Sul. Estas regiões foram incorporadas na Política de Defesa Nacional, publicada em 2012, no governo de Dilma Rousseff, que novamente amplia o entorno estratégico do Brasil:

A América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África, assim como a Antártica. Ao norte, a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção a essa região (BRASIL, 2012b, p. 04).

Esta projeção marítima induz a uma área de atuação política mais ampla do que uma noção de região, caracterizando uma reorientação da política externa, em que a prioridade não é apenas a inserção regional do Brasil, mas sim sua inserção internacional. Nesta direção, se justificam os esforços da Marinha brasileira de consolidar seu perfil de marinha oceânica ou de águas profundas, dotada de capacidades que lhe garantam mobilidade estratégica, em grandes espaços. Disto decorre o interesse da Marinha brasileira em investir em submarinos de propulsão nuclear. O Atlântico Sul é, dessa forma, percebido pelo Brasil como um espaço necessário de articulação de interesses de políticas cooperativas com os países da costa africana e também como um espaço de disputa de oportunidades, a ser preservado de conflitos entre países de fora de seu contexto, sobretudo de grandes potências (VAZ, 2011, p. 53-54).

Neste sentido, o Ministério da Defesa em conjunto com o Ministério de Minas e Energia mobilizam esforços, desde 2009, objetivando promover ações entre os países sul-americanos e africanos, para levantamento de suas plataformas continentais e aproveitamento dos recursos ali existentes. Paralelamente, a Marinha do Brasil desenvolve projetos de cooperação e intercâmbio com as demais marinhas dos países situados ao longo do Atlântico Sul. O exemplo mais emblemático ocorre em relação à Marinha da Namíbia, com a qual o Brasil está contribuindo na formação,

desde a década de 1990. A Marinha do Brasil está ajudando a criar o corpo de fuzileiros navais da Namíbia, proporcionou cursos de formação e também facilitou o fornecimento e apoio para operacionalização de material estratégico e navios (FARIA, 2011).

As preocupações e interesses brasileiros no Atlântico Sul, portanto, ultrapassam as considerações e as necessidades de defesa, observadas na Estratégia Nacional de Defesa. A Estratégia, no entanto, estabelece a capacidade de projeção de poder à Marinha, dado que as possibilidades e prioridades brasileiras também alcançam a área, em águas internacionais, os projetos de cooperação com países africanos, a projeção sobre o continente antártico e a atuação na MINUSTAH, no mar do Caribe. Tais interesses colocam o Brasil em contato não apenas com países vizinhos e da costa oeste africana, mas também com os interesses e as políticas de organismos internacionais e grandes potências.

A Argentina é um país fundamentalmente atlântico, cuja organização política e social foi construída a partir do oceano, especialmente, por meio da dinâmica da bacia do Rio da Prata. Com aproximadamente 5 mil quilômetros de costa e quase 3 milhões de quilômetros quadrados de mar sob sua jurisdição, a Argentina é um país para o qual o Atlântico Sul possui grande relevância estratégica. Ademais, o país platino fomenta a perspectiva de reivindicação de sua projeção sobre a Antártica, além de pleitear soberania sobre as ilhas oceânicas Malvinas (Falklands), Geórgia e Sandwich do Sul, envolvendo o Reino Unido (VAZ, 2011).

A Argentina, após sua consolidação nacional em fins do século XIX, vivenciou um momento de expansão econômica e inserção internacional privilegiada, no período da hegemonia britânica no Atlântico Sul, que resultou no dinamismo político e econômico até meados do século XX, levantando, inclusive, controvérsias e debates entre geopolíticos brasileiros sobre o potencial argentino de influência, na América do Sul.

Entretanto, na segunda metade do século XX, a política externa argentina oscila entre o ocidentalismo e o terceiro-mundismo, refletindo também a instabilidade interna de alternância entre governos civis e militares. Nesse contexto, as questões geopolíticas tornam-se prioridades na agenda da política externa argentina,

estimulando preocupações com as divergências com o Brasil, em relação à construção de Itaipu, à disputa com o Chile no canal de Beagle e à controvérsia com o Reino Unido pelas ilhas Malvinas. Tais questões proporcionaram a formulação de uma geopolítica de projeção argentina no Atlântico Sul, circunscrevendo um triângulo Prata-Malvinas-Beagle, denominado Mar Argentino, cujos objetivos eram manter a influência argentina na bacia do Prata, controlar a rota do cabo de Horn e, a partir das Malvinas, consolidar sua reivindicação sobre a Antártica (PENHA, 2011, p. 136).

O conflito com o Reino Unido, em abril de 1982, consequência da invasão argentina às ilhas Malvinas, não garantiu a ocupação efetiva que permitisse uma base mínima de negociação com os britânicos para transferência de soberania, objetivo desejado pelos argentinos. Embora a invasão tenha se efetivado de forma rápida, a Argentina lançou-se ao combate de forma precipitada e sem estar suficientemente preparada para enfrentar a reação britânica. Supunha-se que os Estados Unidos, diante da tomada das ilhas e da participação argentina em operações militares contra rebeldes na América Central, apresentariam um protesto meramente formal e, de fato, interviriam no sentido de dissuadir o Reino Unido de qualquer retaliação militar, limitando a situação ao tratamento diplomático, o que não ocorreu. Além da forte e inesperada reação bélica britânica, a Argentina enfrentou embargo econômico da Comunidade Econômica Europeia, interrompendo o fornecimento de suprimentos essenciais, dos quais a Argentina era dependente externamente, para manutenção da ocupação (BASTOS, 2001, p. 74). Junto a estes equívocos, somam-se a crescente necessidade da OTAN de preservar a estratégica passagem Magalhães-Drake (PENHA, 2011, p. 140).

A derrota argentina conduziu os países da América do Sul à tomada de consciência da insuficiência de suas capacidades de projeção no Atlântico Sul, como também dos organismos multilaterais de coordenação político-estratégica, em âmbito regional, e teve como resultado três importantes consequências: a reforma na Organização dos Estados Americanos (OEA); a aceleração da cooperação e integração com a América do Sul, a partir da Argentina; e, movido pela estratégia de cooperação

para aumentar a presença regional no Atlântico Sul, o Brasil quis preservar o Atlântico Sul dos conflitos e motivar os países costeiros para ações em prol de seu desenvolvimento, apresentando às Nações Unidas, em 1985, a proposta de “Zona de Paz e Cooperação” para o Atlântico Sul, aprovada em outubro de 1986 (CERVO; BUENO, 1992, p. 408).

A Argentina, portanto, compartilha com o Brasil preocupações semelhantes em relação ao Atlântico Sul, isto é, a preservação deste espaço como área estável e livre de armas nucleares bem como de quaisquer outros artefatos de destruição em massa, distanciada dos grandes focos de conflitos internacionais. No Livro Branco de Defesa da Argentina, o Atlântico Sul é caracterizado como uma zona de paz e cooperação, congruente com a proposta formulada e implementada na década de 1980, em conjunto com o Brasil e outros países da mesma região geográfica, mas, por outro lado, identifica a competição em nível mundial por recursos naturais como fator de importância estratégica (VAZ, 2011, p. 55).

As passagens interoceânicas permanecem como um ponto de destaque, na formulação geopolítica argentina, visto que o canal de Beagle e o estreito de Drake representam a única opção para que embarcações de grande porte possam alcançar o oceano Pacífico, pelo sul do continente americano, além de permitir projeção para a Antártica. Desse modo, a força naval argentina almeja, tal como a do Brasil, consolidar-se como uma marinha de águas profundas, não apenas com capacidades antiaéreas, antissuperfície e antissubmarinos, mas também com capacidades ofensivas e dissuasórias (VAZ, 2011, p. 56). A estratégia naval argentina, portanto, se caracteriza pela busca do controle de área marítima, com ênfase sobre a defesa.

A Argentina é o segundo país com que o Brasil mantém maior intercâmbio, atrás apenas de Estados Unidos. As atividades desenvolvidas entre a Marinha do Brasil e da Argentina são: 12 cursos anuais de oficiais e praças; 20 intercâmbios operativos por ano; 20 encontros ou visitas por ano; e reuniões de Estado-Maior realizadas bianualmente. Os exercícios realizados entre a Marinha brasileira e argentina são: Diplomex, com navios de patrulha naval; Fraterno, com vários tipos de navios; Pamparex, do qual também

participa a Marinha do Uruguai; Unitas, junto com Estados Unidos; Atlasur, em conjunto com Uruguai e África do Sul; e Velas Sudamérica, exercício de navios-veleiros (FARIA, 2011, p. 88).

A África do Sul é um país marítimo que ostenta uma posição geográfica privilegiada, tendo suas costas litorâneas banhadas pelo Atlântico Sul, à oeste, e pelo Índico, à leste, conformando um total aproximadamente de 3 mil quilômetros de litoral e 1 milhão de quilômetros quadrados de águas jurisdicionais, nos dois oceanos (PENHA, 2011, p. 129). A África do Sul tem, ainda, sob sua responsabilidade, o apoio a operações de busca e salvamento marítimo em um amplo território, compreendendo as partes leste e sul do Atlântico que se projetam em relação ao continente Antártico (VAZ, 2011, p. 57). Devido à sua posição geográfica, a África do Sul é valorizada estrategicamente por estar localizada na Rota do Cabo, passagem oceânica importante por abastecer o ocidente, especialmente, de petróleo proveniente do Golfo Pérsico.

A África do Sul, além de ser uma rota importante do petróleo, é também um país de economia diversificada, com grande desenvolvimento industrial e ricas jazidas de minerais estratégicos, como urânio, níquel, cobre, manganês, etc., sendo, por isso, base de intenso comércio de matérias-primas para as economias industrializadas do ocidente. No que concerne à projeção geopolítica sul-africana no Atlântico Sul, a sua ação se desenvolveu de forma estreitamente vinculada à estratégia naval britânica, cuja marinha servia de suporte para as operações da *Royal Navy*, estabelecida na base de *Simonstown*, na península do Cabo. Esta dependência resultou em fraqueza institucional da Marinha sul-africana, que se constituía em apenas um subdepartamento do Exército, após a autonomia obtida no pós-Segunda Guerra e ao longo dos anos 1950 (PENHA, 2011, p. 130-131).

Durante o auge da Guerra Fria, a África do Sul foi o principal país articulador da OTAS, realizando intercâmbios com as forças armadas argentinas e brasileiras, com o objetivo de promover e concretizar o pacto. Os resultados destes contatos foram as manobras Cabrália I e II, reunindo as marinhas de Brasil, Argentina, África do Sul e Portugal, em 1968 e 1969. Após o término da Guerra Fria e também o fim sistema do *apartheid*, os fatores de

influência sobre a projeção marítima sul-africana estão vinculados à promoção da cooperação regional, à manutenção da paz e à defesa das zonas de pesca.

No entanto, o país sul-africano não chegou a desenvolver uma política e uma estratégia marítimas condizentes com sua projeção oceânica. A Marinha da África do Sul é ainda de porte pequeno e o Atlântico Sul disputa proeminência com o oceano Índico, na elaboração de políticas de defesa e segurança. Ademais, o Livro Branco de Defesa da África do Sul não singulariza como um espaço específico de formulação de políticas, visto que a prioridade sul-africana enfocava a segurança regional no cone sul-africano (VAZ, 2011, p. 57).

Ainda assim, a África do Sul tem participação ativa na promoção da ZOPACAS (organizou e sediou a reunião ministerial de 1996, realizada em Somerset West). Também é importante destacar a participação do país sul-africano no grupo que integra Brasil e Índia, denominado IBAS. Em nível técnico-operacional, o grupo apoia o intercâmbio de informações e conhecimentos na área da indústria de defesa, bem como de pessoal. É destaque também o exercício naval IBSAMAR, realizado bienalmente entre as marinhas dos três países, na África do Sul, devido à sua localização entre os oceanos Índico e Atlântico Sul.

Sobre o relacionamento da Marinha do Brasil com a Marinha da África do Sul, destacam-se em média: um curso por ano no Brasil; quatro intercâmbios operativos anuais (entre oficiais de ambas as marinhas); dez reuniões ou visitas por ano; e reuniões bianuais de Estado-Maior. Ocorre ainda, além do exercício naval em âmbito do IBAS, o IBSAMAR, o exercício Atlasul, com a participação de Brasil, Argentina, África do Sul e Uruguai. Entretanto, a Marinha sul-africana tem dificuldade de atender à realização dos exercícios navais, quando não ocorrem em suas águas, uma vez que não dispõe de navio-tanque e, por isso, possui restrições de atuação no Atlântico Sul, em locais distantes de seus portos (FARIA, 2011, p. 87-88).

A Nigéria é um país situado na África Ocidental, colonizada por ingleses, independente desde 1960, e faz fronteira com Benin, Chade, Níger e Camarões. Dotada de uma faixa costeira



de aproximadamente 800 quilômetros, a economia nigeriana é fundamentada na exploração do petróleo que se desenvolve na região do Golfo da Guiné. No Atlântico Sul, a Nigéria ocupa uma posição geográfica fundamental para as rotas oceânicas internacionais, no que concerne ao fluxo de matérias-primas essenciais e de fácil acesso às economias industrializadas ocidentais. Apesar disso, houve insuficiente desenvolvimento de políticas marítimas, uma vez que a marinha foi preterida em detrimento do exército, devido a questões de segurança interior, decorrentes de problemas originados no processo de independência (PENHA, 2011, p. 141).

Dessa forma, a política externa nigeriana se desenvolveu essencialmente em âmbito diplomático, realizando uma política de potência emergente e de liderança da África Negra, em contraposição à África do Sul. Em âmbito regional, a Nigéria procurou evitar que países da região, em sua maioria ex-colônias francesas, se subordinassem, em termos militares e econômicos, às potências extracontinentais, sobretudo à França. Assim, a Nigéria patrocinou a criação da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS, em inglês), fundada em 1975.

Com a criação da ECOWAS, formalizada por meio do Tratado de Lagos, a Nigéria liderou um amplo projeto de cooperação, com o objetivo de promover a integração regional em diversos âmbitos, dentre os quais se destacam: indústria e agricultura, infraestrutura, recursos naturais e questões sócio-culturais. Além disso, a comunidade fundamenta-se no ideal de promover a paz e a estabilidade política na região, utilizando-se, inclusive, de uma força militar de manutenção da paz, a *West African Monitoring Group* (ECOMOG), com poderes de intervenção. A ECOMOG, criada no âmbito da ECOWAS, constitui-se em uma força militar supranacional que já atuou em ações de distúrbios e golpes de Estado, em países da região, como nas agitações políticas na Libéria e em Serra Leoa, em 1996.<sup>2</sup>

---

2 Países que integram a ECOWAS: Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo.

A ação externa nigeriana também incluiu a região do Atlântico Sul, numa tentativa de aproximação com o Brasil, no desenrolar de sua política africana para impedir a concretização do projeto de uma aliança militar no Atlântico Sul (OTAS), unindo Argentina, Brasil e África do Sul, e patrocinada pelos Estados Unidos e Reino Unido. Os nigerianos se opuseram veementemente a este projeto, pois aumentaria a influência de potências extrarregionais de maior capacidade militar sobre a região, trazendo implicações estratégicas sobre a autonomia de ação da política externa da Nigéria.

A percepção política da Nigéria para o Atlântico Sul, portanto, se assemelha à percepção brasileira e argentina, no sentido de manter a paz e a estabilidade regional, afastando das suas imediações oceânicas possíveis ações ou conflitos geopolíticos originários de outros contextos, embora seu poder naval seja ainda muito limitado. Esta conformidade de percepção no que concerne à geopolítica do Atlântico Sul resultou em uma grande parceria entre Brasil e Nigéria, enquanto países incentivadores da proposta da ZOPACAS, sendo que os nigerianos foram os principais responsáveis pela articulação do apoio dos países do continente africano à proposta. Assim, a Nigéria organizou e sediou a segunda reunião ministerial da ZOPACAS, realizada em Abuja, em 1990, tendo a primeira ocorrido no Rio de Janeiro, em 1988.

Em relação à Marinha da Nigéria, seu poder naval é limitado, composto de seis fragatas, navios patrulhas e três aeronaves, restringindo suas ações operacionais ao mar jurisdicional nigeriano. A capacidade de patrulha e vigilância das rotas marítimas do Golfo da Guiné tem ganhado destaque na formulação de políticas para o Atlântico Sul, na estratégia naval da Nigéria, visto que a pirataria tornou-se um dos principais desafios nos últimos anos para este país e outros da costa ocidental africana. Apenas no período de 2009 a 2012, foram registrados 197 ataques a navios mercantes no Golfo da Guiné (BRASIL, 2015).

O intercâmbio entre as Forças Armadas de Brasil e Nigéria decorre principalmente do Acordo Brasil-Nigéria de Cooperação em Matéria de Defesa, em vigor desde 2010, destinado a aprofundar

a relação entre os dois países, especialmente na área de projetos navais por meio da Empresa Gerencial de Projetos Navais da Marinha (Engepron). O Brasil, por sua vez, pretende desenvolver com a Nigéria um programa de exploração mineral no Atlântico. Além disso, o Brasil mantém, na Nigéria, o Adido de Defesa Naval, do Exército e Aeronáutica, com o objetivo de orientar a cooperação regional e promover o intercâmbio em material de defesa.

Já os exercícios militares não ocorrem com regularidade; porém, o Brasil participa da Operação *Obangame Express*, uma operação conjunta internacional, liderada pelos Estados Unidos, que ocorre anualmente para capacitar militares africanos na patrulha do Golfo da Guiné. Em 2016, participaram da iniciativa Angola, África do Sul, Bélgica, Benin, Brasil, Cabo Verde, Camarões, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, França, Guiné Equatorial, Gabão, Alemanha, Gana, Guiné Bissau, Holanda, Libéria, Mauritânia, Nigéria, Noruega, Portugal, República do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Turquia (BRASIL, 2016).

#### **4 PRESENÇA DAS POTÊNCIAS GLOBAIS**

O Atlântico Sul foi considerado por alguns estrategistas como uma região de “vazio de poder”, durante a Guerra Fria, ou seja, um local em potencial para projeção da presença soviética, devido à retirada das potências coloniais europeias da África. O “vazio de poder” foi o principal argumento apresentado para a possível articulação de uma aliança defensiva no Atlântico Sul, com a participação dos Estados Unidos. Entretanto, a Guerra das Malvinas levantou alguns questionamentos a respeito da ideia de “vazio de poder”, no Atlântico Sul. Apesar da inexistência de uma articulação estratégica para defesa desta região oceânica, a presença de grandes potências é acentuada, marcadamente de Reino Unido, França e Estados Unidos.

O Reino Unido é uma das potências mais presentes no Atlântico Sul, pois detém a soberania de um conjunto de ilhas e arquipélagos, ao longo de toda a extensão geográfica neste oceano, a saber: ilha de Ascensão, ilha de Santa Helena, o arquipélago de Tristão

da Cunha, ilhas Malvinas, ilhas Geórgia do Sul e Sandwich do Sul. Algumas dessas ilhas são habitáveis, sendo importantes bases de apoio, no contexto mundial, como Ascensão, que prestou serviços ao Ocidente no período da Guerra Fria. Apesar de ser uma ilha vulcânica e montanhosa (e, por isso, não ser adequada para a instalação de uma base militar), Ascensão abriga um importante aeroporto e uma base aérea compartilhada com os Estados Unidos.

Nas Malvinas, encontram-se, permanentemente, um navio patrulha e um navio escolta britânicos e, eventualmente, um submarino. Uma informação interessante narrada pelo Capitão de Mar e Guerra Carlos Roberto Leite (2011) ocorreu em 2010, no período de construção de uma estação científica brasileira na Ilha da Trindade. Como houve um intenso movimento de aeronaves para transportar o material para a ilha, essa movimentação anormal foi observada por uma fragata do Reino Unido que estava próxima àquela área. Transcorrido algum tempo, chegou ao conhecimento de autoridades navais brasileiras que autoridades navais inglesas estavam curiosas para saber qual o motivo que gerara um movimento intenso de aeronaves, na Ilha da Trindade, e se era uma pista de pouso. Este fato demonstra como os ingleses estão não só presentes, mas também vigilantes em toda região do Atlântico Sul.

Os Estados Unidos, como potência marítima mundial e vencedora da Guerra Fria, têm presença naval constante em todas as regiões do globo, sendo sua presença acentuada no Atlântico, uma vez que integra e lidera a OTAN. Os Estados Unidos dividem o mundo em áreas de atuação, sendo o Atlântico Sul dividido entre o Comando Sul (correspondente a América do Sul) e o Comando da África (AFRICOM), criado recentemente, entre 2007 e 2008, com sede na Alemanha.<sup>3</sup> O Comando Sul já existia desde os anos de 1950, com sede na Flórida, mas não possuía uma força naval permanentemente sediada. Em 2008, foi anunciada pelos Estados Unidos a criação da Quarta Esquadra vinculada ao Comando

---

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www.africom.mil/about-the-command>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

Sul, responsável pela proteção dos interesses norte-americanos nas regiões da América do Sul, Central e Caribe. O Comando Sul também é responsável pela defesa do Canal do Panamá.<sup>4</sup> O esforço demonstrado pelo governo norte-americano na reestruturação do Comando Sul e na criação do Comando da África reflete a crescente importância do Atlântico Sul para a segurança e os interesses dos Estados Unidos.

Os Estados Unidos ainda mantêm outras áreas geográficas de atuação, vinculadas a outros comandos em redor do globo, com presença constante de seu poder naval. Além disso, os Estados Unidos não são signatários da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982, e, no que concerne especificamente ao Atlântico Sul, foi o único país a votar contra a criação da ZOPACAS, em 1986, alegando a doutrina de liberdade dos mares. Para os Estados Unidos, estas iniciativas incorreriam em potencial diminuição de movimentação de seu poder naval em todos os mares, comprometendo, portanto, sua liberdade de navegação.

Potência marítima com capacidade de atuação mundial, os Estados Unidos, utilizando esse argumento de liberdade dos mares, realizam operação naval do tipo *Freedom of Navigation* (FON, em português, Liberdade de Navegação), desde 1979, em qualquer região do globo, com objetivo de desencorajar pretensões territoriais consideradas, por eles, excessivas e para impor sua liberdade de operação. Em 2014, os Estados Unidos realizaram operações do tipo FON em 19 países, incluindo Argentina e Brasil. No caso do Brasil, foi desafiada a exigência brasileira de que marinhas estrangeiras solicitem permissão antes de realizarem exercícios militares na Zona Econômica Exclusiva Brasileira. Em contrapartida, o governo norte-americano informou que a lei internacional não requer nenhum tipo de notificação ao Estado costeiro e a Marinha do Brasil não dispõe de recursos para inibir ou acompanhar este tipo de incursão, nas jurisdições brasileiras (CAVALCANTI, 2015).

---

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.southcom.mil/aboutus/Pages/About-Us.aspx>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

Em 2015, China também foi alvo das operações do tipo FON por parte dos Estados Unidos, mas, por dispor de mais recursos, designou dois *destroyers*, um deles com poder de fogo equivalente, para acompanhar o navio norte-americano (CAVALCANTI, 2015). Tais fatos demonstram que a capacidade de atuação do poder naval norte-americano é de alcance mundial e está presente em qualquer oceano, incluindo o Atlântico Sul, região de extensão natural do Atlântico Norte, cenário de atuação da OTAN.

A França também é uma grande potência marítima, com um poder naval capacitado a atuar em diversas regiões do globo, além de ainda possuir territórios ultramarinos espalhados pela América, Oceania e África, o que justifica a necessidade de um poder naval capaz de manter os interesses franceses nessas regiões. De acordo com o Adido de Defesa da França, existem diversas áreas passíveis de intervenção ou que preocupam o governo francês e que, em caso de potencial conflito, a Marinha da França tem capacidade de intervir, no prazo de três dias. Quatro delas encontram-se no Atlântico Sul, são elas: foz do rio Amazonas, litoral do sudeste brasileiro, e outras duas áreas próximas ao Golfo da Guiné (FARIA, 2011).

A análise da presença de grandes potências no Atlântico Sul demonstra que dificilmente esta área oceânica pode ser considerada um vazio de poder estratégico. O Atlântico Sul, atualmente, tem despertado interesse não apenas das potências historicamente presentes nesta região do globo, mas também de outros países interessados na exploração de recursos minerais presentes nos oceanos, sendo a China um dos principais novos atores no Atlântico Sul. Na última década, a China aumentou sua presença na África, tanto em projetos de cooperação econômica como em relação ao comércio exterior. No início dos anos 2000, a China representava 1% do total das exportações africanas e, em 2012, já representava 6,6% (BROZOSKI, 2013). A área do Atlântico Sul apresenta quantidades consideráveis de minerais polimetálicos, ricos em ferro, manganês e cobalto. Além de haver um consórcio entre Cuba e países do leste europeu, um grupo de países composto por China, França, Japão, Índia, Coreia do Sul, Alemanha e

Rússia encaminharam pedidos às Nações Unidas, para concessão de blocos de exploração na elevação do Rio Grande.

De um lado, além das potências analisadas, o Atlântico Sul não condiz com a avaliação de um vazio de poder, pois, na avaliação das possibilidades regionais, Brasil, Argentina, Nigéria e África do Sul têm desenvolvido projetos de cooperação e acordos político-diplomáticos, dentre os quais se destaca a ZOPACAS, que possibilita a afirmação de uma identidade própria para o Atlântico Sul. Por outro lado, as principais potências regionais ainda não conseguiram dotar suas forças navais de forma adequada para garantir ações estratégicas autônomas, no Atlântico Sul.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da dinâmica política do Atlântico Sul, bem como da agenda da ZOPACAS, adotada em sua última reunião ministerial, apontam que o objetivo constante dos países integrantes desse acordo, muito impulsionado pelo Brasil, em especial, e reafirmado no discurso do ministro brasileiro, na reunião de Montevideu, é tomar para o grupo a iniciativa sobre um espaço geopolítico de interesse comum aos países da região, evitando que outros países ou iniciativas definam os rumos da política sul-atlântica, à revelia dos atores regionais. Para tanto, a cooperação e, em especial, a cooperação em âmbito da defesa tornam-se pontos centrais da agenda de trabalhos da ZOPACAS. Do contrário, o Atlântico Sul permanecerá sujeito às estratégias de segurança do Atlântico Norte, integrado somente à dinâmica de segurança global e não regional.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. Geoestratégia do Atlântico Sul: Uma Visão do Sul. **Política e Estratégia**, São Paulo, v.5, n.4, 1987.

BASTOS, A. A. **Conflito no Atlântico Sul**: a participação argentina. Rio de Janeiro: Universidade da Força Aérea, 2001.

BRASIL. **Política de Defesa Nacional**, Brasília, 1996. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política de Defesa Nacional**, Brasília, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)>. Acesso em: 13 dez. 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. **O Futuro da Comunidade Transatlântica**: Palestra do ministro da Defesa do Brasil, Nelson A. Jobim, no Encerramento da Conferência Internacional, Lisboa, 2010.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**, Brasília, 2012a.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**, Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Amorim reforça compromisso do Brasil de manter o Atlântico Sul como zona de paz**, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/ultimas-noticias/8839-16-10-2013-defesa-ministro-amorim-reforca-o-compromisso-do-brasil-de-manter-o-atlantico-sul-como-zona-de-paz>>. Acesso em: 14 jun. 2014.

BRASIL. Marinha do Brasil. **Pirataria no Golfo da Guiné mantém marinhas africanas atreladas ao apoio do Brasil**, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.naval.com.br/blog/2015/02/24/pirataria-no-golfo-da-guine-mantem-marinhas-africanas-atreladas-ao-apoio-do-brasil/>>. Acesso em: 10 out. 2015.

BRASIL. Marinha do Brasil. Comando do 3º Distrito Naval participa da Operação “OBANGAME EXPRESS 2016”, Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www1.mar.mil.br/com3dn/node/523>>. Acesso em: 10 out. 2016.

BROZOSKI, F. P. C. **A revalorização geopolítica e geoeconômica do Atlântico Sul no sistema internacional**. 2013. 115f. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional,



Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

CAVALCANTI, F. Brasil foi alvo de mesma manobra naval dos EUA que irritou China. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 30 out. 2015. Caderno Mundo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/10/1700336-brasil-foi-alvo-de-ato-naval-semelhante-ao-que-os-eua-realizaram-na-china.shtml>>. Acesso em: 10 out. 2016.

CERVO, A; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. São Paulo: Ática, 1992.

CPLP. **Declaração Final da XII Reunião de Ministros da Defesa Nacional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa**, Brasília, 2010. Disponível em: <<http://defesa.gov.br/index.php/noticias/3560-11112010-defesa-xii-reuniao-de-ministros-da-defesa-da-cplp>>. Acesso em: 06 nov. 2016.

FARIA, E. P. de. O Poder Naval Brasileiro e os interesses do país no Atlântico Sul. In: ACIOLY, L; MORAES, R. **Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia**. Brasília: IPEA, 2011.

GOLDBLAT, J. Nuclear Weapon Free Zones: a history and assessment. **The Nonproliferation Review**, Monterey, p. 18-32, Spring-Summer 1997.

HURRELL, A. The Politics of South Atlantic security: A Survey of proposals for a South Atlantic Treaty Organization. **International Affairs**, Londres, v. 59, n. 2, p. 179-193, 1983.

LEITE, C. R. O Atlântico Sul como um espaço econômico: recursos naturais e aproveitamento da Zona Econômica Exclusiva. In: ACIOLY, L; MORAES, R. **Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia**. Brasília: IPEA, 2011.

ONU. **Address By His Excellency Jose Sarney to the XL Session of the General Assembly of the United Nations**. Doc. A/40/PV.4. Brasília, 1985.

ONU. **Declaración final aprobada en la tercera reunión de los Estados miembros de la zona de paz y cooperación del Atlántico Sur**. Doc A/49/467. Brasília, 1994.

CAMILA CRISTINA LUÍS

ORGANIZAÇÃO Hidrográfica Internacional. **Limits of oceans and the seas**. 3.ed. Monte Carlo: Organização Hidrográfica Internacional, 1953.

PENHA, E. **Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: EdUFBA, 2011.

PRAWITZ, J; LEONARD, J. **A Zone of Free Weapons of Mass Destruction in the Middle East**. United Nations: UNIDIR, 1996.

VAZ, A. C. O Atlântico Sul e as perspectivas estratégicas de Brasil, Argentina e África do Sul. In: ACIOLY, L; MORAES, R. **Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais**: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Brasília: IPEA, 2011.