

O ATLÂNTICO SUL NAS PERSPECTIVAS ESTRATÉGICAS DE BRASIL, ARGENTINA E ÁFRICA DO SUL

Alcides Costa Vaz*

1 INTRODUÇÃO

As percepções e as avaliações sobre a importância estratégica do Atlântico Sul vêm se alterando nos últimos anos, acompanhando sua crescente valorização por parte tanto dos estados das costas sul-americana e africana como também por parte das grandes potências. Tradicionalmente considerado por estas uma área de importância geopolítica secundária, o Atlântico Sul gradualmente transforma-se em espaço no qual se projetam interesses estratégicos e econômicos associados à intensificação dos fluxos comerciais, à descoberta de importantes jazidas de insumos energéticos (gás e petróleo) ao longo das plataformas continentais, de jazidas minerais nestas e, particularmente, na chamada *Area*, espaço de águas internacionais considerado patrimônio da humanidade e sob jurisdição da Autoridade Internacional de Fundos Marinhos, órgão da Organização das Nações Unidas (ONU).

Ao mesmo tempo, representa espaço em que ressurgem contenciosos territoriais vinculados a disputas por soberania (Reino Unido e Argentina em torno das Ilhas Malvinas e das ilhas atlânticas de Geórgia e Sanduíche do Sul), às propostas de extensão da plataforma continental – Argentina e Reino Unido – e, finalmente, espaço em que também passam a repercutir divergências engendradas no campo geopolítico em outras regiões e protagonizadas por grandes potências. Acompanhando esse processo, observa-se a crescente atividade tanto no âmbito da segurança e da defesa por parte dos países limítrofes das costas sul-americana e africana, bem como de atores como os Estados Unidos e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan). Nesse contexto, o Atlântico Sul desponta como importante prioridade nas políticas de defesa do Brasil, da Argentina e da África do Sul, embora a partir de condições diferenciadas, segundo cada país.

Empreendem-se iniciativas de cooperação tanto em âmbito bilateral como multilateral nos campos militar, econômico e político e (re)criam-se estruturas de segurança, como a reativação, pelos Estados Unidos, da *IV Frota* e do *Africa Command*, com atuação na costa atlântica da África. Importante destacar, neste mesmo contexto, a realização de exercícios militares da

* Doutor em Sociologia das Relações Internacionais e professor adjunto do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (Irel/UnB).

Otan em Cabo Verde. Os exercícios da Rússia com a Venezuela no Mar do Caribe, embora não propriamente no Atlântico Sul, somam-se aos fatores que indicam a tendência de maior presença militar de atores extrarregionais no espaço marítimo adjacente à América do Sul.

Esses aspectos demonstram que está em curso um processo de valorização política e estratégica do Atlântico Sul, cujo alcance não se exaure nos interesses dos países limítrofes, mas, que, ao contrário, toca aqueles de terceiros países desejosos de ampliar e consolidar sua posição hegemônica (no caso, os Estados Unidos), elevar seu perfil internacional, ampliar suas projeções territoriais e posicionar-se para a exploração de recursos marítimos, tanto biológicos como minerais. Frente a este panorama são abordadas, em seguida, as perspectivas estratégicas do Brasil, da Argentina e da África do Sul sobre o Atlântico Sul.

Trata-se de países que, por suas configurações territoriais e posicionamentos geográficos, atribuem grande importância às suas respectivas projeções atlânticas. Contudo, é forçoso constatar que a convergência e o reconhecimento da importância estratégica do Atlântico Sul, por parte de cada país, nem sempre resultaram em iniciativas conjuntas, que lhes permitissem engendrar diálogo político e formas de cooperação, que retratassem a crescente relevância geopolítica do Atlântico Sul no contexto da política internacional e que tomassem em conta a pluralidade dos interesses e dos atores presentes neste espaço. Desse modo, pretendemos considerar as perspectivas de cada um dos três países, com o propósito de avaliar se estas ensejam convergências passíveis de fundamentar um diálogo político e estratégico que retrate a condição anteriormente apresentada.

2 AS PERSPECTIVAS BRASILEIRAS

Entre os três países considerados, o Brasil diferencia-se por sua aspiração a desempenhar-se como ator global, o que faz que seus interesses no Atlântico Sul tenham conotação que ultrapassa a dimensão estritamente regional. A II Política de Defesa Nacional (BRASIL, 2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008) reconhecem o Atlântico Sul, ao lado da Amazônia, como espaço prioritário para os interesses brasileiros de segurança e defesa. Assim mesmo, a caracterização do Atlântico Sul como espaço prioritário para a defesa nacional responde, em ambos os documentos, a fatores diferenciados.

Em primeiro lugar, estão os relacionados à soberania sobre recursos no espaço marítimo sob jurisdição brasileira, com destaque para o fato de o comércio exterior brasileiro ser realizado fundamentalmente por via marítima e de 90% da produção de gás e de petróleo do país ser realizada na plataforma continental. Porém, ao introduzir o conceito de entorno estratégico brasileiro, estendendo-o à costa dos países limítrofes na África, os documentos, em particular a II Política de Defesa Nacional (PDN), incorporam integralmente o Atlântico Sul como espaço de central importância para a segurança e a defesa do país, ultrapassando assim as águas jurisdicionais como espaço de referência, o que implica incorporação também de temas e de preocupações condizentes com as de um ator que pretende irradiar influência e exercer protagonismo para além de seu imediato entorno regional. Nessa direção,

justificam-se os esforços da Marinha brasileira de consolidar seu perfil de marinha de águas profundas e dotada de recursos que assegurem mobilidade estratégica em um grande espaço.

Dessa forma, os temas ora presentes na agenda dos desenvolvimentos da chamada *Area*, anteriormente aludida, terminam sendo assumidos no contexto das preocupações de defesa do Brasil. Nesse sentido, cabe fazer referência às preocupações externadas pelo governo brasileiro sobre a exploração dos chamados nódulos polimetálicos no Atlântico Sul, atualmente em estudo no âmbito da Autoridade Internacional de Fundos Marinhos das Nações Unidas. Se consideradas iniciativas já em curso no Pacífico Sul e no Oceano Índico, os blocos de exploração de tais nódulos podem alcançar até 100 quilômetros quadrados. Mais importante, os países concessionários têm direito de criar “zonas de segurança” em torno deles, suscitando assim barreiras para o trânsito de embarcações e dificultando potencialmente rotas marítimas de interesse do país no Atlântico Sul.

A existência de tais zonas de segurança próximas à plataforma continental brasileira foi qualificada de “indesejável” pelo ministro Nelson Jobim em declarações à imprensa. Nesse mesmo sentido, o Ministério de Minas e Energia (MME) e o Ministério da Defesa (MD) desencadearam ações, desde o ano passado, objetivando mobilizar esforços de países africanos e sul-americanos para o levantamento de dados científicos sobre a geografia do Atlântico Sul e Equatorial. Ao mesmo tempo, o Brasil prepara a realização de pesquisas sobre as crostas cobaltíferas na Elevação do Rio Grande do Sul e uma pesquisa-piloto dos depósitos minerais e da biodiversidade no Arquipélago de São Pedro e São Paulo. O país aguarda também o posicionamento das Nações Unidas sobre o pleito de ampliação para 350 milhas náuticas das águas jurisdicionais brasileiras.

O Atlântico Sul é percebido então, pelo Brasil, como espaço indeclinável e privilegiado de articulação de interesses e de políticas cooperativas com os países da costa africana e também como espaço de disputa de oportunidades a ser preservado de contendas estratégicas entre países fora de seu contexto. É, ao mesmo tempo, âmbito prioritário para a cooperação em segurança, visando preservá-lo como área de estabilidade, livre de armas nucleares e o mais afastado possível dos eixos de conflitividade e rivalidade entre as grandes potências. No entanto, e como visto anteriormente, essa condição tende a ser desafiada pela realidade que aponta a crescente valorização estratégica do Atlântico Sul por potências militares e econômicas em geral.

As preocupações e os interesses estratégicos brasileiros no Atlântico Sul ultrapassam as considerações e as necessidades imediatas de defesa de território, de recursos e de instalações em águas jurisdicionais. Alcançam também as possibilidades e os processos ora em curso em águas internacionais e os desenvolvimentos no continente africano que possam afetar ainda que subsidiariamente as possibilidades de cooperação e a definição de um panorama político favorável aos seus interesses naquele espaço, o que coloca o país em contato não apenas com os interesses e as preocupações dos países vizinhos da costa sul-americana, mas também com os interesses e as políticas de organismos internacionais e regionais de caráter multilateral e de países como Estados Unidos, Reino Unido, Rússia, Alemanha, Espanha e China, atores cada vez mais presentes no cenário estratégico do Atlântico Sul.

3 AS PERSPECTIVAS DA ARGENTINA

A Argentina, com seus 2,8 milhões de quilômetros quadrados de mar jurisdicional e cinco mil quilômetros de costa, é um país para o qual o Atlântico Sul é de grande relevância estratégica. A isso se soma a existência de seu território antártico e a respectiva projeção marítima no Atlântico. O país comparte com o Brasil, essencialmente, as preocupações com a preservação deste espaço como área estável, livre de armas nucleares e de quaisquer outras armas de destruição em massa e distanciada dos grandes eixos de conflitividade internacional, bem como o controle e a proteção dos recursos existentes em sua plataforma continental.

O Livro Branco de Defesa da Argentina (ARGENTINA, 1999, 2001), ora em processo de revisão, caracteriza o Atlântico Sul como zona de paz e cooperação, embora também identificasse, já desde o início dos anos 1990, a competição, em nível mundial, por recursos naturais, nos campos energético e alimentar, como fator de importância estratégica que resultava na presença de grandes frotas pesqueiras no flanco oeste do Atlântico Sul e na exploração desmesurada de seus recursos, o que demandaria controle e proteção nas águas jurisdicionais argentinas. Reconhece, desde então, a importância da preservação dos recursos renováveis também para além das zonas econômicas exclusivas. Admite ainda a oportunidade que o Atlântico Sul representa para o relacionamento com os países da costa africana, muito embora esta dimensão não tenha ainda logrado obter a mesma importância estratégica que têm para o Brasil, cuja política africana se mostra mais proativa que a Argentina. As passagens interoceânicas do Canal de Beagle e do Estreito de Drake são objetos de particular relevância para a Argentina, visto que este último representa a única opção para que barcos de grande porte, como superpetroleiros, barcos de guerra e submarinos possam alcançar o Oceano Pacífico pelo sul do subcontinente e por serem também rotas empregadas para o transporte de substâncias como plutônio e material radioativo.

Observa-se, portanto, que apesar de muitos dos aspectos que conferem relevância estratégica ao Atlântico Sul para a Argentina serem comuns ao Brasil, há importantes especificidades que não chegam a obstar a possibilidade de entendimento e de cooperação nos marcos já consagrados, mas que sinalizam diferenças quanto ao foco e à amplitude dos interesses, particularmente no que respeita à dimensão territorial. À diferença do Brasil, o Atlântico Sul envolve, para a Argentina, importantes demandas territoriais, como sabido, as ilhas Malvinas e as ilhas Atlânticas. Ademais, como também a Inglaterra fez petição para ampliar a plataforma continental destes territórios, sobre os quais reclama soberania, gera-se uma contraposição de interesses entre este país e a Argentina.

Assim, do ponto de vista militar, a Força Naval argentina almeja, a exemplo do Brasil, consolidar-se como Marinha de águas profundas, com capacidades antiaéreas, antissuperfície e antissubmarinos, mas também com capacidades ofensivas e dissuasórias no que tange aos recursos aeronavais e submarinos.

4 AS PERSPECTIVAS DA ÁFRICA DO SUL

Como país marítimo, a África do Sul ostenta condição privilegiada. Situada no vértice meridional do continente africano, o país representa a conexão entre os Oceanos Índico e Pacífico, sendo este aspecto sempre destacado nas avaliações oficiais sul-africanas acerca da importância estratégica do Atlântico Sul para este país. A África do Sul realiza 90% de seu comércio exterior neste oceano, possuindo cerca de 4,34 milhões de km² de águas jurisdicionais e 3 mil quilômetros de costas marítimas. O país tem sob sua responsabilidade o apoio às operações de resgate marítimo em um amplo território, que compreende partes do leste do Atlântico Sul e toda sua porção meridional em direção ao continente antártico.

Mesmo assim, muitos consideram que, apesar de sua importante condição marítima, a África do Sul não chegou a desenvolver uma política e uma estratégia marítima condizente com tal condição. Isso se reflete nas condições muito limitadas de seus meios navais, embora disponha de equipamentos avançados tecnologicamente. Assim, o país encontra dificuldades em articular uma visão estratégica sobre o Atlântico Sul, que também tem que disputar proeminência com o Oceano Índico na construção das políticas de segurança e defesa. Cabe destacar que o Livro Branco de Defesa da África do Sul (SOUTH AFRICA, 1996), diferentemente do Brasil e da Argentina, não singulariza o Atlântico Sul como espaço específico para a formulação de políticas de segurança e defesa.

A política marítima sul-africana assenta-se em uma abordagem estratégica predominantemente calcada nos interesses e nas necessidades de defesa de rotas marítimas, instalações portuárias e militares nos dois oceanos. A proeminência de temas marítimos relacionados à costa africana no Oceano Índico contribui para conferir uma expressão estratégica menor ao Atlântico Sul no contexto das políticas e das preocupações de segurança sul-africanas. Isso não significa que o país não confira importância estratégica ao Atlântico Sul, mas é forçoso reconhecer que, na perspectiva sul-africana, há atributos e processos no Oceano Índico que se afiguram como mais prementes que os encontrados no contexto do Atlântico Sul. Mesmo assim, a África do Sul participa ativamente dos fóruns e das iniciativas voltadas para a cooperação econômica e em segurança no marco do Atlântico Sul. Nesse contexto, o aprofundamento da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul é regularmente mencionado como importante ponto para a cooperação em segurança com os países limítrofes da América do Sul. No mesmo sentido desponta a cooperação para o monitoramento do tráfico de substâncias tóxicas, de material radioativo e do tráfico de drogas e armas.

É importante assinalar que há estreita cooperação com o Brasil tanto do ponto de vista bilateral como daquele situado no marco do Fórum Trilateral de Diálogo e Cooperação – Índia, Brasil e África do Sul (Ibas), e que envolve a realização de operação naval IBSAMAR e o monitoramento do tráfico de cargas perigosas no Atlântico Sul. No entanto, o apelo político e a importância estratégica dessa iniciativa associam-se à constituição de um eixo cooperativo entre os três grandes países marítimos e não propriamente à dimensão do Atlântico Sul em si, situando-se, portanto, em um plano distinto daqueles emanados das avaliações brasileiras e argentinas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tomando-se em conta o panorama das avaliações da importância estratégica do Atlântico Sul, tal como apreendido dos documentos que orientam as políticas de segurança e defesa de Brasil, Argentina e África do Sul, deparamo-nos com um quadro paradoxal. Se por um lado, reconhece-se a crescente importância do Atlântico Sul no marco do cenário geopolítico global, por outro, não há elementos e recursos suficientes que permitam uma abordagem comum aos desafios e aos temas suscitados por tal valoração, tanto na perspectiva de cada país como do ponto de vista mais estrutural. Os evidentes pontos de convergência não parecem ser suficientes para engendrar uma estratégia convergente e que tenha por foco os desafios políticos e de segurança presentes no Atlântico Sul.

Ademais das singularidades das quais os três países definem suas prioridades e preocupações acerca deste espaço, são limitados os recursos políticos e estratégicos de que dispõem para lidar, de forma imediata, com as externalidades das políticas e das ações das grandes potências no espaço considerado, o que coloca em relevo as seguintes ordens de consideração como elementos a orientar a ação política voltada para maior concertação no plano trilateral: *i*) a necessidade de fortalecimento das capacidades marítimas, processo que segue curso disforme se considerados os três países; *ii*) o fortalecimento do diálogo inter-regional nos planos político e da segurança; e *iii*) ação concertada no plano multilateral, em particular no contexto da Organização das Nações Unidas.

Uma mais sólida cooperação entre os principais países dos dois lados do Atlântico Sul é certamente necessária, mas não parece encontrar ainda condições efetivas para sua concretização no plano imediato. Cumpre, pois, assentar bases para uma ação mais consequente, no médio e longo prazo, que resguarde os interesses e responda às preocupações que compartilham os três países quanto ao Atlântico Sul como espaço de segurança e de oportunidades econômicas.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. **Libro Blanco de La Defensa Nacional**. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 1999. Disponível em: <<http://www.resdal.org/Archivo/d0000022.htm>>. Acesso em: 1º mar. 2010.

_____. **Revisión de la Defensa**. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2001. Disponível em: <<http://www.resdal.org/Archivo/d0000110.htm>>. Acesso em: 1º mar. 2010.

BRASIL. Presidência da República (PR). **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 1º mar. 2010.

_____. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. 2. ed. Brasília, 2008. Disponível em: <https://www1.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2010.

SOUTH AFRICA. **White Paper on National Defence**. Pretoria, 1996. Disponível em: <<http://www.info.gov.za/whitepapers/1996/defencwp.htm>>. Acesso em: 1º mar. 2010.