ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	**CAPÍTULO 8** O ATLÂNTICO SUL NA PERSPECTIVA DA SEGURANÇA E DA DEFESA
Autores(as)	Antonio Ruy de Almeida Silva
DOI	

Título do livro	**O BRASIL E A SEGURANÇA NO SEU ENTORNO ESTRATÉGICO: AMÉRICA DO SUL E ATLÂNTICO SUL**
Organizadores(as)	Reginaldo Mattar Nasser Rodrigo Fracalossi de Moraes
Volume	
Série	
Cidade	Brasília, DF
Editora	Ipea
Ano	2014
Edição	
ISBN	978-85-7811-193-9
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CAPÍTULO 8

O ATLÂNTICO SUL NA PERSPECTIVA DA SEGURANÇA E DA DEFESA*

Antonio Ruy de Almeida Silva**

1 INTRODUÇÃO

Apesar de os avanços tecnológicos e o surgimento de sociedades pós-industriais terem reduzido a importância dos fatores geográficos, o ambiente físico continua sendo um elemento significativo para a compreensão da política e das relações internacionais (Dougherty e Pfaltzgraff, 2003). Neste ambiente, destacam-se, em particular, os oceanos, por cobrirem cerca de 70% da superfície terrestre e, principalmente, por serem fonte de riquezas e vias de comunicação que unem os diversos continentes.

Este capítulo tem como proposta elaborar uma sucinta análise do Atlântico Sul no tocante à sua importância global, regional e local, nos aspectos tanto econômicos como estratégicos, com uma visão a partir do Brasil, privilegiando, também, as relações entre Brasil e Argentina, os dois principais países atlânticos da América do Sul.[1] Na primeira parte, são sintetizados alguns aspectos do papel do Atlântico Sul no sistema marítimo globalizado e sua importância para o Brasil.[2] A segunda parte se volta para sua dimensão geopolítica, com ênfase nos atores extrarregionais e nas iniciativas para a construção de uma "identidade atlântica". Finalmente, será analisada a relação do Brasil com a Argentina sob uma visão estratégica naval.

* O autor agradece ao almirante Mario César Flores e a Victor Coutinho Lage pelos valiosos comentários nas versões anteriores deste artigo.

** Contra-almirante da Marinha do Brasil e membro do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Escola de Guerra Naval, do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (UFF) e do Grupo de Análise da Conjuntura Internacional da Universidade de São Paulo (USP).

1. Uma análise desse oceano implicaria também abordar os países africanos que o compartilham. No entanto, para manter o foco na América do Sul atlântica, a África será mencionada apenas quando indispensável para se entender os mecanismos internacionais existentes no Atlântico Sul.

2. O Atlântico Sul "é definido como a região compreendida entre o paralelo 16º N, a costa ocidental da África, a Antártica, o leste da América do Sul e das Antilhas menores, incluindo as Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB)" (Wiemer, 2013).

2 GLOBALIZAÇÃO E PODER MARÍTIMO NO ATLÂNTICO SUL

Os oceanos têm desempenhado um importante papel na história das civilizações, em suas dimensões política, econômica, social, militar e ambiental. A globalização, particularmente, desenvolve-se, também, graças às possibilidades que os espaços marítimos oferecem para o comércio, a exploração dos seus recursos, o transporte de pessoas e – principalmente no passado – a disseminação de ideias.[3]

Para Alfred T. Mahan, um dos mais conhecidos geopolíticos dos Estados Unidos, o mar é um grande caminho, aberto a todos, que permite o livre fluxo de pessoas e mercadorias, e no qual as marinhas de guerra têm, prioritariamente, a tarefa de assegurar o comando do mar, principalmente para proteger o transporte marítimo.[4] Segundo o autor, a história do poder marítimo[5] mostra a enorme influência deste transporte no comércio, na riqueza e no poder das nações, mas, ao mesmo tempo, revela como as disputas e a competição culminaram frequentemente em conflitos armados (Mahan, 1987).

Além de via indispensável de comunicação, o mar tem se tornado uma importante fonte de recursos biológicos, energéticos e minerais. Esta importância tende a crescer à medida que novas pesquisas e tecnologias demonstram as potencialidades dos recursos do mar e possibilitam a exploração econômica destas riquezas. A influência do mar se estende ainda às áreas litorâneas, onde vive a maioria da população mundial, sujeita, portanto, às modificações climáticas que afetam o meio ambiente marinho.

A importância da dimensão econômica dos espaços marítimos traz implicações para as questões de segurança e defesa relacionadas aos oceanos. Os navios de guerra e as marinhas, criados inicialmente para proteger o comércio marítimo das primeiras civilizações do Mediterrâneo, hoje são os principais responsáveis pela segurança deste sistema marítimo globalizado (Stevens e Wescott, 1958).

Além disso, o mar tem sido palco de conflitos causados por interesses divergentes dos Estados. Recentemente, tem se observado tensões relacionadas à delimitação de fronteiras marítimas, em razão de seu estabelecimento no âmbito da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, conhecida como a Lei do Mar, processo que,

3. Segundo alguns autores, a própria filosofia e a ciência começaram o seu desenvolvimento em Mileto, porque a cidade era um importante porto comercial, no qual povos com diferentes culturas se encontravam, facilitando a diversidade de ideias e os questionamentos de caráter geral (Russell, 2001).

4. O conceito de "comando do mar" evoluiu na literatura naval para o conceito mais restrito de controle de áreas marítimas para cumprimento de tarefas específicas limitadas no tempo e no espaço.

5. Mahan não define com precisão o conceito de poder marítimo. Algumas vezes ele é usado como a capacidade do poder militar na sua expressão naval de controlar o mar e, em outras, como o conjunto de atividades comerciais marítimas, acesso a mercados e a possessão de colônias que contribuiriam para a riqueza e o poder de uma nação (Crowl, 1986). Neste capítulo, poder marítimo é definido como a capacidade de um Estado de explorar o conjunto de atividades relacionadas com o mar no campo político, econômico, social, ambiental e militar, sendo que o poder naval é o componente militar do poder marítimo (Silva, 2007).

em muitas regiões, se caracteriza por demandas conflitantes dos países envolvidos. Além do mais, as ameaças "neotradicionais", tais como o terrorismo, o transporte ilegal de pessoas e/ou material e a pirataria, que ganharam mais destaque após o término da Guerra Fria e os ataques terroristas do 11 de Setembro, contribuem, ainda mais, para a complexidade da segurança marítima.[6]

A globalização e o poder marítimo estão intimamente interligados. Ao mesmo tempo em que o processo da globalização se intensifica, o poder marítimo se desenvolve, e vice-versa. Em relação à importância econômica, verifica-se que a globalização tem aumentado o fluxo das transações comerciais, produzindo um desenvolvimento extraordinário do transporte marítimo, por meio do qual é realizado cerca de 80% do comércio mundial – medido em peso e volume (United Nations, 2012). Segundo relatório da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), existiam em 2011 cerca de 103 mil navios comerciais em serviço no mar, enquanto outras fontes citam a existência de cerca de 4.500 portos (United Nations, 2011).[7] Nesse sentido, o sistema de comércio globalizado depende do bom funcionamento do sistema marítimo mundial.

O Atlântico Sul faz parte desse sistema. No entanto, tradicionalmente, tem sido um espaço marítimo de menor importância relativa. Em termos de via de comunicação e de transporte marítimo, este oceano, na dimensão global, é periférico, tendo em vista que o tráfego mais importante ocorre entre a Ásia, os Estados Unidos e a Europa, apenas passando pelo Atlântico Sul aqueles navios que não podem seguir uma rota mais curta, usando os canais de Suez e do Panamá. Esta situação deverá ser agravada com a ampliação deste último, prevista para estar concluída no final de 2014, quando então permitirá a passagem de navios muito maiores, denominados *New Panamax*. Além disso, tenta-se incrementar uma rota através do Ártico, que, caso se concretize, poderá reduzir consideravelmente o tempo de travessia entre os principais polos econômicos mundiais, afetando ainda mais as rotas do Atlântico Sul (Petroleiro..., 2012). Neste oceano, também não se encontra nenhum dos maiores portos do mundo, que se concentram, na sua maioria, no Pacífico. Em termos de transporte de contêineres, o principal porto do Atlântico Sul, o de Santos, ocupa a 43ª posição no *ranking* mundial (World Shipping Council, [s.d.]). O melhor porto da região em termos de carga, o de Tubarão, ocupava em 2010 o 23º lugar na lista dos maiores do mundo (AAPA, 2010).

Periferia no contexto global, no entanto, não é o mesmo que insignificância. O Atlântico Sul tem uma importância relativa ponderável. No caso norte-americano, por exemplo, cerca de 20% do seu transporte marítimo foi realizado pelo Atlântico

6. Embora essas ameaças sejam normalmente denominadas "novas ameaças", elas não são "novas", pois estiveram presentes em vários períodos da história. Assim, o termo ameaças "neotradicionais" parece mais apropriado, e por isso será usado neste texto.

7. Ver, por exemplo, as informações disponíveis em: <http://www.worldportsource.com>.

Sul em 2009, totalizando 10.992 navios (United States, 2011). Em 2011, segundo dados da Marinha do Brasil, trafegaram pelas linhas de comunicações marítimas brasileiras 1.032 navios por dia.[8] Da mesma forma, a tendência é que este oceano ganhe maior importância caso se confirme o dinamismo do Brasil e se incremente o crescimento econômico da Argentina e dos países africanos, assim como o comércio exterior entre estes e as maiores economias mundiais.

Segundo relatório da UNCTAD, os países em desenvolvimento estão, de fato, aumentando sua participação no comércio mundial. A exportação de *commodities* da África e da América Latina para a China e os países mais desenvolvidos, assim como a importação de bens chineses por estas regiões, estão reconfigurando o transporte pelo mar. Ademais, estão em construção novos complexos logísticos marítimos em alguns países ribeirinhos, e as descobertas de petróleo e o incremento da produção na costa africana são vetores que contribuirão para um incremento da importância econômica do Atlântico Sul.

Se, na dimensão global, o Atlântico Sul tem um papel secundário como via de comunicação marítima, e é periférico em termos estratégicos, no âmbito regional e local, a sua importância econômica e geopolítica é fundamental. Para o Brasil, este oceano representa: via de transporte essencial para o seu comércio exterior; fonte de riquezas, especialmente na exploração de petróleo; elemento fundamental para a sua defesa; e via para a sua projeção marítima internacional.

Os espaços marítimos sobre os quais o Brasil tem algum tipo de jurisdição representam hoje cerca de 3,5 milhões de km². No entanto, existe a possibilidade de este total ser acrescido de cerca de 1 milhão de km², em decorrência do pleito para a extensão da plataforma continental, apresentado à Comissão de Limites da Plataforma Continental da Organização das Nações Unidas. Caso tenha sucesso na sua reivindicação, o Brasil terá jurisdição sobre espaços marítimos que representarão cerca da metade da sua área continental (Brasil, [s.d.]). Nesta área, conhecida como Amazônia Azul, é extraída a maior parte do petróleo brasileiro e é onde se encontram as maiores reservas desta riqueza, no pré-sal. Para os demais países ribeirinhos, a importância dos seus espaços marítimos, embora variando caso a caso, também se impõe pelas perspectivas do comércio e do transporte, da exploração de riquezas e da segurança e da defesa.

3 O ATLÂNTICO SUL SOB UMA PERSPECTIVA GEOPOLÍTICA

Na dimensão global da segurança e da defesa, o Atlântico Sul tem sido, da mesma forma que na economia globalizada, secundário. Foi assim na Primeira e na Segunda Guerras Mundiais e assim continua atualmente, apesar das várias tentativas

8. Dados fornecidos ao autor pelo Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo.

de associá-lo à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ou à criação de uma hipotética Organização do Tratado do Atlântico Sul, por países da região ou extrarregionais.[9]

No âmbito regional e local, no entanto, a importância geopolítica do Atlântico Sul é fundamental, pois o processo de globalização também tem se dado em um cenário de integração regional e a América do Sul tem acompanhado esta tendência (Katzenstein, 1996). No campo da segurança, de acordo com a teoria dos complexos regionais de segurança, defendida por Buzan e Wæver, as regiões têm tido mais autonomia em relação à ingerência que sofriam das grandes potências no contexto da disputa ideológica que permeou a Guerra Fria. Assim, o grau de interdependência em relação à segurança é maior entre os países de uma determinada região, que compõem um complexo regional, que com atores que não o constituem, inclusive as grandes potências (Buzan e Wæver, 2003).

Essa autonomia relativa na América do Sul, entretanto, não pode deixar de considerar os atores extrarregionais que possuem posições no Atlântico Sul e as iniciativas que tentam transformar o Atlântico em uma grande e indivisível bacia. Entre estes atores, a Grã-Bretanha tem uma posição privilegiada por dominar um conjunto de posições, por meio das ilhas de Ascensão, Santa Helena e Tristão da Cunha, Malvinas e Geórgia do Sul/Sandwich do Sul, sendo que a disputa com a Argentina em relação às Malvinas ainda constitui o principal foco de tensão envolvendo um país extrarregião.[10] A França é outro ator extrarregional, com a sua presença no departamento ultramarino da Guiana, onde se localiza o importante centro espacial de Kourou, que faz lançamentos para a França e a Agência Espacial Europeia, o que, em termos geoestratégicos, tem implicações tanto na América do Sul quanto no Atlântico Sul.

As possessões desses dois países são consideradas pela OTAN, outro ator extrarregional, como posições que permitem que o Atlântico Sul possa ser mantido sob controle no caso de qualquer eventualidade relacionada com ameaças aos seus interesses na região. Estas possessões são bases de apoio para futuras necessidades de segurança envolvendo os interesses da OTAN, que já não se limitam às fronteiras dos países que a compõem, conforme explicitado em seu Conceito Estratégico, de 2010: "a instabilidade ou o conflito para além das fronteiras da OTAN podem diretamente ameaçar a segurança da Aliança, inclusive por meio do fomento ao extremismo, ao terrorismo e a atividades ilegais, tais como o tráfico de armas, narcóticos e pessoas" (NATO, 2010, tradução nossa).

9. Essa marginalidade foi interrompida, temporariamente, na Guerra das Malvinas, quando a Grã-Bretanha enviou uma força-tarefa naval para reconquistar as ilhas, que haviam sido invadidas militarmente pela Argentina.

10. Apesar de Ascensão ter sido descoberta pelos portugueses, as ilhas fazem parte dos territórios ingleses "além do mar" e cabe à Grã-Bretanha sua defesa. Ascensão serve de base para a força aérea da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos, apoiando, também, as aeronaves que vão e voltam das Malvinas (Ascension Island, [s.d.]).

Para alguns autores portugueses, as regiões nas quais as ameaças "neotradicionais" poderiam necessitar da atuação da OTAN seriam as correspondentes ao *Grande Oriente Médio* e à *África Subsaariana*, existindo um esforço da diplomacia portuguesa para incorporar o Atlântico Sul nas preocupações estratégicas daquela organização e da União Europeia, fundamentado na ideia de que não se pode pensar a dimensão de segurança deste oceano como um espaço geoestratégico dividido. Nesta visão portuguesa, seria necessário envolver os Estados Unidos e convencer o Brasil. E os laços culturais com a sua ex-colônia fariam de Portugal um ator "fulcral" nesta tarefa de convencimento (Serronha, 2010).

Esse interesse em colocar o Atlântico Sul no radar estratégico da OTAN foi expresso, inclusive, pelo ministro da Defesa de Portugal em 2010,[11] o que levou o ex-ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, a afirmar, em palestra que proferiu no mesmo ano em Lisboa, que via "com reservas iniciativas que procurem, de alguma forma, associar o 'Norte do Atlântico' ao 'Sul do Atlântico' – esta, o 'Sul', área geoestratégica de interesse vital para o Brasil" (Jobim, 2010). Apesar da opinião do ex-ministro, a atuação em qualquer região está estabelecida como uma das missões da OTAN, conforme descrito na sua estratégia: "A OTAN irá dissuadir e defender em relação a qualquer ameaça de agressão e a desafios emergentes de segurança onde eles ameacem a segurança fundamental dos aliados, individualmente, ou da Aliança como um todo." (NATO, 2010, tradução nossa).

Aos esforços portugueses se soma o interesse espanhol, no sentido de tratar o Atlântico geoestrategicamente como um espaço único, "equilibrando o peso estratégico do Sul do Atlântico em comparação com o Norte, e aproveitando seu potencial em benefício de todos", nas palavras do ministro de Assuntos Exteriores da Espanha, Miguel Ángel Moratinos. Em 2009, após reunião promovida pela Espanha, na denominada *Iniciativa do Atlântico Sul*, foi emitida a *Declaração de Lanzarote*, que visa incrementar a cooperação entre os países do Atlântico para enfrentar "as ameaças e os desafios" que recaem sobre o Atlântico como um espaço geopolítico.[12] O interesse de Portugal e Espanha em relação à união geoestratégica deste oceano pode ser explicado pela busca de mais protagonismo na OTAN, na qual estes países são coadjuvantes quando comparados às maiores potências europeias.

Nos meios acadêmicos norte-americanos, também se encontram iniciativas destinadas a mostrar a necessidade de se acabar com a divisão entre as duas partes do Atlântico. Em 2009, sob o patrocínio de um grupo de instituições dos Estados Unidos e da Europa, foi publicado um trabalho que, tendo como pano de fundo o incremento das relações entre Estados Unidos e União Europeia, propõe a cha-

11. "*The South Atlantic is 'strategic' and should be included in 'the lines of fundamental action' for NATO during the coming decade," says Portugal's defence minister* (NATO…, 2010).

12. Na ocasião, o ministro espanhol usou até mesmo o acidente aéreo ocorrido com a aeronave da Air France que ia do Brasil para a França para justificar a necessidade de mais controle no Atlântico Sul (Países..., 2009).

mada *Iniciativa da Bacia do Atlântico*, na qual estes dois atores incrementariam a interação com os países do Atlântico Sul para aproveitar as oportunidades e enfrentar os desafios, tais como: "(...) conexões energéticas; transportes, comércio e investimento; migração e integração; construção de sociedades resilientes; promoção da boa governança, da saúde e do desenvolvimento humano; combate ao crime organizado, às drogas e a outros desafios internacionais" (Hamilton e Burwell, 2009, tradução nossa).

Além desses atores e "iniciativas", há que se considerar, ainda, outro importante ator no Atlântico Sul: os Estados Unidos, que, como superpotência marítima, têm capacidade para atuar globalmente e, como um dos maiores beneficiários da globalização, lideram os esforços para manter o sistema marítimo mundial protegido contra ameaças. No entanto, apesar do incontestável poder naval norte-americano, o número de navios que o compõe tem decrescido ao longo dos anos. O sonho da Marinha dos seiscentos navios, proposta nos anos 1980, contrasta com os 284 navios existentes, em março de 2012, que podem ser destacados para os diversos oceanos.[13] Neste contexto, a crise econômica não permite antever uma melhoria significativa nesta tendência.

Assim, conceitos como "segurança cooperativa", fundamentalmente de caráter multinacional, vêm sendo incentivados pelos Estados Unidos, há alguns anos, como forma de complementar as necessidades relacionadas com a segurança marítima e reduzir os custos de manutenção da segurança global, ao compartilhá-los com atores regionais.[14] Neste contexto, o ex-comandante de operações navais, Almirante Mullen, lançou, em 2005, a ideia da criação de uma rede global de nações para garantir "a liberdade e a segurança dos mares". Esta rede se concretizaria no campo naval com a "marinha dos mil navios", que seria uma ideia-força que traduziria o conjunto dos meios navais de países nas diversas regiões do mundo, os quais seriam considerados como participantes deste "sistema". Este conceito se fundamenta na ideia de que interessaria à maioria dos países manter a segurança marítima contra as ameaças que afetem a globalização, e que a cooperação regional ou mundial no campo do poder naval é fundamental (Silva, 2006).

Nessa conjuntura, interessa aos Estados Unidos a manutenção da estabilidade e da segurança no Atlântico Sul, a serem primariamente mantidas pelos Estados da região, desde que assegurada a liberdade de navegação que permita a atuação do poder naval daquele país quando necessário. A criação da Quarta Frota, subordinada ao Comando Sul, cuja área de atuação engloba o Caribe e as Américas Central e do Sul, se insere neste contexto. A possibilidade de atuação foi

13. Dados da Marinha dos Estados Unidos, disponíveis em: <http://www.navy.mil/navydata/nav_legacy.asp?id=146>. Acesso em: 21 mar. 2013.

14. Desde os anos 1990, o tema vem sendo discutido nos meios acadêmicos norte-americanos (Cooperative..., 1992).

incrementada, para além da questão das drogas e da imigração ilegal, em função: *i)* da existência na América do Sul de governos de viés antiamericano, que mantêm relações amigáveis com atores extrarregionais, principalmente com o Irã; *ii)* da necessidade de manter o Canal do Panamá livre de ameaças e aberto à navegação;[15] e *iii)* pelo incremento da importância do Atlântico Sul como via de comunicação e fonte de energia (Silva, 2008).

Vistos, sucintamente, os principais atores e iniciativas extrarregionais relacionados com o Atlântico Sul, como se comportam Argentina e Brasil, os dois principais países debruçados sobre este oceano?

4 BRASIL, ARGENTINA E O ATLÂNTICO SUL

Os Estados Unidos, desde a Segunda Guerra Mundial, quando a Quarta Esquadra atuou a partir do Nordeste brasileiro, tiveram um papel importante nas concepções estratégicas de Brasil e Argentina relacionadas com o Atlântico Sul (Gama, 1982). Durante a Guerra Fria, o pensamento naval brasileiro estava subordinado às concepções estratégicas norte-americanas na defesa das linhas de comunicações marítimas contra ataques dos submarinos soviéticos no Atlântico Sul. Esta subordinação tinha como contrapartida o fornecimento pelos norte-americanos de meios necessários para a Marinha brasileira.

No final da década de 1960 e início da década de 1970, quando o crescimento econômico do Brasil abriu a possibilidade para a Marinha modernizar-se, adquirindo meios navais mais sofisticados, o país encontrou uma série de dificuldades para conseguir estas unidades nos Estados Unidos, e o mercado europeu foi a solução. No entanto, o conceito estratégico naval brasileiro, que enfatizava a guerra antissubmarina, subordinado à concepção estratégica norte-americana de defesa coletiva relacionada com a Guerra Fria, só foi alterado em 1977, com a publicação da Política Básica e Diretrizes da Marinha (Vidigal, 1985).

Nesse mesmo ano, o Brasil denuncia o acordo militar com os Estados Unidos, que já durava 25 anos, em face da política do governo Carter de associar a ajuda militar ao atestado de bons antecedentes, relacionado com os direitos humanos, emitido pelo Congresso norte-americano. Dessa forma, nos anos 1970, a postura naval brasileira se afastou das concepções navais norte-americanas, tanto na busca por novos mercados fornecedores de meios navais, quanto no desenho de um pensamento estratégico voltado para as hipóteses de emprego relacionadas com os interesses brasileiros. Isto se deu, especialmente, em relação a um possível conflito com a Argentina, devido ao problema de aproveitamento dos recursos hídricos do rio Paraná.

15. A Marinha norte-americana realiza anualmente o exercício militar multilateral denominado *Panamax*, com o propósito de "defender o Canal".

O distanciamento em relação aos Estados Unidos foi um processo que se desenvolveu principalmente durante a segunda metade dos anos 1960, quando o presidente Costa e Silva (1967-1969) demonstrava a vontade da política externa brasileira de desvencilhar-se da imagem de alinhamento com a norte-americana. O Brasil, em 1967, recusou o convite do presidente Lyndon Johnson (1963-1969) para participar da Guerra do Vietnã, e a dificuldade para se conseguir dos norte-americanos meios militares mais sofisticados contribuiu indiretamente para o desenvolvimento da indústria militar brasileira, reduzindo ainda mais a sua dependência militar dos Estados Unidos. Este distanciamento no campo da política externa foi aprofundado no governo Geisel (1974-1979), quando o Brasil reconheceu a independência de Angola.

A Argentina, apesar da aproximação com o Brasil nos anos 1970, mantinha uma relação próxima com os Estados Unidos como forma de contrabalançar o peso específico de seu vizinho mais poderoso, inclusive apoiando os norte-americanos na luta anticomunista na América Central (Hurrell, 1998). A Guerra das Malvinas, sete anos depois, parece ser um ponto de inflexão na postura conflitiva que contaminava a relação entre Brasil e Argentina e, particularmente, suas Forças Armadas. Para o Brasil, mas principalmente para a Argentina, ficou claro que os interesses norte-americanos relacionados com os seus parceiros tradicionais no âmbito da OTAN teriam prioridade em relação aos tratados de defesa interamericanos ou à cooperação bilateral de segurança com países da América do Sul. Da mesma forma que o Brasil nos anos 1970, a Argentina, nos anos 1980, após a Guerra das Malvinas, foi buscar no mercado europeu, especialmente na Alemanha, os meios navais para a sua Marinha.

No governo do presidente Menem (1989-1999), a Argentina voltou a intensificar seu relacionamento com os Estados Unidos, tipificada pela declaração do chanceler Guido di Tella de que a Argentina mantinha com aquele país "relações carnais", tendo enviado dois navios de guerra para participar na Primeira Guerra do Golfo (Aversa, [s.d.]). No entanto, a falta de apoio do governo norte-americano à crise econômica argentina – cujo momento crítico ocorreu em 2001 – contribuiu para o final deste período de alinhamento automático (Buzan e Wæver, 2003, p. 234). Em 2006, a política externa argentina já havia sido modificada, com o então presidente Néstor Kirchner afirmando uma postura mais independente por parte do país (Kirchner..., 2006).

No campo da segurança, as relações conflituosas entre Brasil e Argentina perderam substância: pela resolução pacífica do contencioso Itaipu-Corpus; pelo processo de integração econômica entre os dois países; e pela mudança do foco brasileiro para as possíveis ameaças na Amazônia, enquanto mantinha a postura da defesa dos interesses marítimos do Atlântico Sul, não mais relacionados com um

conflito interestatal com a Argentina. A cooperação naval entre os dois países foi intensificada e, hoje, existem mecanismos institucionalizados de consulta, exercícios militares e medidas de confiança mútua. No entanto, não parece existir, da parte do Brasil, interesse em criar organismos de defesa coletiva no Atlântico Sul, provavelmente porque isto reduziria sua capacidade de manobra, e até mesmo porque um futuro conflito relacionado com as Malvinas colocaria o país em confronto com a Grã-Bretanha. O Brasil, mesmo apoiando a Argentina em relação às Malvinas, tem articulado um esforço diplomático para não contaminar sua boa relação com aquele país europeu, que passou a ser, inclusive, um importante fornecedor de meios navais para a sua Marinha a partir dos anos 1970.

A aproximação com a Argentina se insere na estratégia de política externa brasileira de manter a América do Sul e o Atlântico Sul em uma perspectiva regional, a fim de gerar mais estabilidade, desenvolvimento e integração entre os países da região e reduzir a influência das potências extrarregionais, criando uma identidade sul-americana e uma sul-atlântica. Neste contexto, pode-se incluir a iniciativa brasileira da constituição de uma Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), estabelecida em 1986, na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Formada por 22 países dos dois lados do Atlântico, a iniciativa busca ampliar a cooperação em diversos campos, inclusive o da defesa. A AGNU, em 1994, aprovou, pela Resolução nº 49/26, a Zopacas, destacando-se a abstenção dos Estados Unidos. Este mecanismo ganhou mais ímpeto a partir de 2007 com a reunião ocorrida em Luanda. O processo de revitalização da organização prosseguiu durante a VII Reunião Ministerial, realizada em Montevidéu, em 15 de janeiro de 2013, que aprovou uma declaração abrangente sobre os temas da política internacional, além de um plano de ação (Uruguai, [s.d.]).

No mesmo ano de criação da Zopacas, a integração brasileiro-argentina dava os primeiros passos que levariam à criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), criado em 1991, incorporando o Paraguai e o Uruguai. Este mecanismo de integração sub-regional, ainda que enfrentando dificuldades no seu desenvolvimento, tem contribuído para a estabilidade regional. Sendo assim, o sucesso do Mercosul poderia ser considerado como decisivo para a construção de uma comunidade de segurança no Cone Sul (Buzan e Wæver, 2003, p. 335).

Para alguns autores, embora elementos como poder e interesse tenham contribuído para a mudança na rivalidade entre Argentina e Brasil, fatores ideacionais foram fundamentais para esta modificação. Segundo Hurrell, na esfera da segurança e da defesa, poder-se-ia citar fatores como: as medidas de confiança mútua; o deslocamento de efetivos militares brasileiros da fronteira sul para a Amazônia; e mais controle civil dos militares. Além disso, o processo de integração econômica, uma rede de instituições e um grau elevado de interação em diversos setores seriam

outros fatores que apontam para a mudança qualitativa do relacionamento entre os dois países, no que poderia ser considerado como uma incipiente comunidade de segurança (Hurrell, 1998).

Apesar do avanço nas dimensões políticas e econômicas no Mercosul, o campo militar continuou a se pautar pela cooperação bilateral e multilateral sem, no entanto, ter um fórum de defesa institucionalizado para os países participantes daquele organismo sub-regional. Apenas com a criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e do seu Conselho de Defesa (CDS) é que esta institucionalização passou a ocorrer em um nível regional.

5 CONCLUSÃO

Embora o Atlântico Sul seja, no contexto global, estratégica e economicamente periférico – com tendência a aumentar sua importância no médio prazo, principalmente, pelo incremento da produção de petróleo nas suas áreas marítimas –, ele é fundamental no contexto regional e local, principalmente para o Brasil, que o vê não apenas como fonte de riquezas e via de comunicação, mas também como veículo de integração regional e projeção para além deste espaço.

O processo de integração regional, iniciado antes do fim da Guerra Fria, é complexo. Por um lado, existem as tentativas de associações mais amplas, seja em uma visão hemisférica, seja na criação de uma identidade atlântica. Por outro, o Brasil tenta criar uma identidade sul-americana, a partir do núcleo do Mercosul, e sul-atlântica, a partir da Zopacas. A construção de uma identidade sul-atlântica se insere na mesma dinâmica de construção de uma identidade sul-americana. No entanto, esta dinâmica é mais complexa. Primeiramente, por ser o Atlântico Sul compartilhado com dezenas de nações do continente africano. Segundo, pela presença de possessões de países extrarregionais. Finalmente, pelas características das normas vigentes no mar, onde a liberdade de navegação não permite um conceito restrito de "territorialidade", pois isto significaria reduzir a capacidade da potência militar hegemônica e das demais potências navais de atuarem na política internacional por meio de suas forças navais, que são seu principal instrumento militar de alcance global.

Essa dinâmica, no entanto, não significa a inexistência de interesses comuns com os atores extrarregionais. O Reino Unido tem sido um fornecedor de meios navais para a Marinha brasileira, e a França, com o programa de submarinos, se tornou um importante parceiro para o Brasil. Além da questão da aquisição de meios e tecnologia, existem interesses comuns relacionados com a segurança. Para os Estados Unidos, em época de crise e de dificuldades econômicas, é fundamental a parceria com os países da região, com o propósito de manter a estabilidade e dividir o custo da segurança, principalmente contra as ameaças "neotradicionais"

que são do seu interesse. Esta estratégia está explicitada no documento sobre a política de defesa hemisférica, publicado em outubro de 2012, no qual as iniciativas regionais como o Conselho de Defesa Sul-Americano são elogiadas (United States, 2012). Além disso, existe uma rede institucionalizada de cooperação entre as forças armadas sul-americanas e norte-americanas, inclusive com exercícios navais conjuntos no Atlântico Sul. Mesmo assim, a criação da Quarta Frota indica um incremento na preocupação com os temas de segurança e defesa relacionados com os interesses norte-americanos na região e que, caso necessário, as forças navais daquele país estarão organizacionalmente preparadas para intervir.

Em relação à OTAN, embora o seu Conceito Estratégico de 2010 não tenha incorporado a ideia de incluir o Atlântico Sul nas suas preocupações imediatas, como defendido principalmente por Portugal, a forma vaga e ampla como está descrita a possibilidade de atuação das forças da organização contra ameaças a algum dos seus membros tem sido motivo de preocupação no âmbito do Ministério da Defesa brasileiro (Amorim, 2011). A questão das Malvinas continua sendo um foco de possível tensão[16] no Atlântico Sul e, embora a situação da Guiana como departamento ultramarino da França pareça estável, apenas o futuro poderá dizer como evoluirá esta possessão europeia na América do Sul.

Ao considerar que a Zopacas deve prescindir de atores extrarregionais para se garantir um ambiente de paz e cooperação, o que pelo aspecto tão somente da segurança internacional interessaria às potências extrarregionais, torna-se necessário que os países da região tenham condição de garantir esta paz, justamente para minimizar a possibilidade da interferência. Nesse contexto, a existência de poderes navais adequados para a atuação regional,[17] inclusive contra as ameaças "neotradicionais", bem como a boa relação entre as marinhas brasileira e argentina, são fundamentais.

Em relação aos dois países sul-americanos com maiores interesses no Atlântico Sul, a situação é de intensa cooperação, a ponto de o Livro Branco da Argentina, de 2010, afirmar que, no Cone Sul, "o cenário de defesa e segurança internacional se encaminha para níveis de abertura e transparência que se assemelham aos da inicial experiência de integração europeia" (Argentina, 2010, p. 38). O ideal é que essa integração evolua para uma comunidade de segurança. No entanto, não se pode descartar as questões materiais, de poder, assim como o resíduo da cultura conflituosa que por tanto tempo contaminou a relação entre os dois países, fortalecida por alegações geopolíticas de um suposto imperialismo brasileiro, disseminadas também nas demais nações da América do Sul.

16. A decisão da Grã-Bretanha em explorar petróleo e gás natural e realizar exercícios militares nas Malvinas tem sido mais um complicador nessa disputa pelas ilhas.

17. Para o almirante Mario César Flores, no futuro previsível, o Brasil só terá condições de ser um "ator estratégico concreto na defesa de objetivos legitimados pela sociedade brasileira na América do Sul e no Atlântico Sul" (Flores, 2000, p. 136).

Essas questões merecem reflexão, e podem contribuir para outros cenários relacionados com o comportamento da Argentina e de outros países da região caso se confirme um maior desenvolvimento econômico e militar brasileiro. Haveria uma tentativa de balanço de poder em relação ao Brasil, talvez até mesmo incentivado e explorado por outros atores extrarregionais? Neste contexto, poderiam as potências extrarregionais ter um papel que hoje, aparentemente, é negado por vários países? Ou será que posturas fundamentadas em poder não terão mais condição de florescer na região? Dessa forma, o futuro será o fortalecimento da construção da identidade regional, possibilitando um ambiente no qual o dilema de segurança seria resolvido pela interpretação de que o aumento de capacidades de um dos atores não se constitui em ameaça, mas, pelo contrário, seria benéfico para manter afastadas as interferências extrarregionais?[18] Este é um dilema político-estratégico e um desafio diplomático que o Brasil terá de enfrentar no seu esforço de integração da América do Sul e de consolidação do Atlântico Sul como um espaço marítimo de paz e cooperação.

REFERÊNCIAS

AAPA – AMERICAN ASSOCIATION OF PORT AUTHORITIES. **World Port Rankings**. **2010**. Disponível em: <http://goo.gl/Ev4u4v>.

AMORIM, C. Uma visão brasileira do panorama estratégico global. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, jul.-dez. 2011.

ARGENTINA. Ministerio de Defensa. **Libro Blanco de la Defensa**. 2010. Disponível em: <http://goo.gl/y6yeyk>.

ASCENSION ISLAND. **Frequently asked questions**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.ascension-island.gov.ac/faq>.

AVERSA, S. La Armada Argentina en el Golfo. **Revista fuerzas navales**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.fuerzasnavales.com/magazine/mekosgolfo.html>.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/44eVJc>.

_____. Marinha do Brasil. **A Amazônia azul**: patrimônio brasileiro no mar. [s.d.]. Disponível em: <http://goo.gl/8DN5MK>.

18. Na apresentação do Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhado ao Congresso brasileiro, o ministro da Defesa se preocupa em explicar o possível incremento de poder militar, ao afirmar: "as Forças Armadas possuem capacidade de projetar poder militar além das fronteiras. Essa possibilidade, por si só, é passível de gerar insegurança em nações vizinhas. A ampla divulgação do Livro Branco de Defesa Nacional e a maneira clara com que seus capítulos procuraram expressar os objetivos de defesa do Estado brasileiro constituem medidas de construção de confiança mútua. Ao compartilhar as percepções e interesses nacionais no campo da defesa, o Brasil busca assegurar a compreensão das motivações e finalidades do instrumento militar" (Brasil, 2012).

BUZAN, B.; WÆVER, O. **Regions and powers**: the structure of international security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

COOPERATIVE security is cheaper, more secure, scholars say. **Stanford news service**, 1992. Disponível em: <http://goo.gl/QHA1g3>.

CROWL, P. A. Alfred Mahan: the naval historian. *In:* PARET, P. (Ed.) **Makers of modern strategy**. Nova Jersey: Princeton University Press, 1986.

DOUGHERTY, J. E.; PFALTZGRAFF, R. L. **Relações internacionais**: as teorias em confronto. Lisboa: Gradiva, 2003.

FLORES, M. C. **Bases para una política militar**. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2000.

GAMA, A. O. S. **A Marinha do Brasil na Segunda Guerra Mundial**. Rio de Janeiro: Capemi Editora, 1982.

HAMILTON, D. S.; BURWELL, F. G. **Shoulder to shoulder**: forging a strategic U.S.-EU partnership. Dec. 2009. Disponível em: <http://goo.gl/nNNl5y>.

HURRELL, A. An emerging security community in South America? *In:* ADLER, E.; BARNETT, M. (Eds.). **Security communities**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

JOBIM, N. **O futuro da comunidade transatlântica**. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL. Lisboa, Instituto de Defesa Nacional, 10 set. 2010.

KATZENSTEIN, P. J. Regionalism in comparative perspective. **Cooperation and conflict**, v. 31, n. 2, p. 123-159, jun. 1996.

KIRCHNER: Argentina não tem mais "relações carnais" com os Estados Unidos. **UOL economia**, 8 ago. 2006. Disponível em: <http://goo.gl/gGwefk>.

MAHAN, A. T. **The influence of sea power upon history**: 1660-1783. Nova Iorque: Dover Publication Incorporation, 1987.

NATO – NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **Active engagement, modern defense. strategic concept**. Lisboa, nov. 2010.

NATO neglecting South Atlantic in new strategic concept – MoD. **The Portugal news online**, 18 set. 2010. Disponível em: <http://goo.gl/MpE0Af>.

PAÍSES do Atlântico Sul fecham acordo contra narcotráfico e pirataria. **O Globo**, 13 jun. 2009. Disponível em: <http://goo.gl/jiYR0Z>.

PETROLEIRO tenta polêmica travessia do Ártico. **O Globo**, 26 nov. 2012. Disponível em: <http://goo.gl/YsN2QK>.

RUSSELL, B. **História do pensamento ocidental**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001.

SERRONHA, M. Portugal e o novo conceito estratégico da NATO. **Relações internacionais**, Lisboa, n. 27, set. 2010.

SILVA, A. R. A. A Marinha e as novas ameaças. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, p. 32-42, jun. 2006.

_____. Globalização e segurança marítima. **Revista marítima brasileira**, v. 127, n. 10-12, out.-dez. 2007.

_____. A volta da Diplomacia de Canhoneiras? **Monitor mercantil**, 15 ago. 2008. Disponível em: <http://goo.gl/VvlEYm>.

UNITED NATIONS. Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. **Review of maritime transport**. 2011. Disponível em: <http://unctad.org/en/Docs/rmt2011_en.pdf>.

_____. **World economic situation and prospects**: 2012. 2012. Disponível em: <http://goo.gl/muOhzM>.

UNITED STATES. U.S. Department of Transportation. Maritime Administration. **US water transportation statistical snapshot**. Fev. 2011. Disponível em: <http://goo.gl/H4VV3E>.

_____. Department Of Defense. **Western hemisphere defense policy statement**. Out. 2012. Disponível em: <http://goo.gl/RpPzPb>.

URUGUAI. Ministerio De Relaciones Exteriores. **Declaración y Plan de Acción de Montevideo**. [s.d.]. Disponível em: <http://goo.gl/CJgYQg>.

VIDIGAL, A. A. F. **A evolução do pensamento naval brasileiro**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985.

WIEMER, F. E. S. **A concepção político-estratégica e a atuação internacional da Marinha do Brasil**. Aula Inaugural dos Cursos de Altos Estudos Militares. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 27 fev. 2013.

WORLD SHIPPING COUNCIL. **Top 50 World Container Ports**. [s.d.]. Disponível em: <http://goo.gl/oxzxnL>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DAVIS, S. B. **A brotherhood of arms**. Colorado: University Press of Colorado, 1996.

GLOBAL Insider: U.K. – South American Relations. **World politics review**, 15 ago. 2011. Disponível em: <http://goo.gl/d2N5nE>.

STEVENS, W. O.; WESCOTT, A. **História do poderio marítimo**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958.