

POLÍTICA DE DEFESA E A COOPERAÇÃO ZOPACAS, Multilateralismo e as Relações Internacionais

Por Nycole Fonseca Nobrega

Introdução

Antes de analisar qualquer acontecimento à luz das práticas de relações internacionais, é crucial identificar em qual contexto histórico o evento estava inserido e quais fatores externos e internos contribuíram para que ele se desenrolasse de determinada maneira. A criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) data de 1986, período conhecido como de “degelo” da Guerra Fria, pela distensão das tensões entre EUA e a ex-URSS, o que ocasionaria o fim definitivo da guerra em 1991. Contudo, ficou evidente que, apesar deste arrefecimento, a disputa política não havia cessado e as duas superpotências da época ainda disputavam poder e influência em todas as regiões do mundo.

Dessa forma, o presente artigo propõe explicar, à luz de argumentações teóricas das relações internacionais, como as apresentadas por Robert Keohane em sua resenha “*Lilliputians’ Dilemmas: Small States in International Politics*”, como a ZOPACAS se articulou como instrumento de Defesa e Estratégia no Atlântico Sul, como um acordo multilateral frente às assimetrias e limitações de poder existentes entre os seus países integrantes – considerados, em sua maioria, como países periféricos ou ainda potências médias e pequenas – e as superpotências nucleares. Conclui-se que a ZOPACAS, apesar do pequeno impacto internacional, é um fórum importante para se discutir multilateralmente assuntos de interesses estratégico no Atlântico Sul e, dentro do possível, desvinculado da interferência dos países centrais e das outras organizações internacionais nas quais estes últimos acabam tendo maior poder de decisão.

O Brasil e a ZOPACAS na segurança do Atlântico Sul

Dentro do paradigma americanista de análise da Política Externa Brasileira (PEB), o Brasil, desde o rompimento com a matriz europeia até o surgimento da Política Externa Independente (PEI), entre 1961 e 1964, sempre foi aliado natural¹ dos EUA, seja por um

¹ Os esforços culturais e midiáticos durante o Estado Novo, a aliança vitoriosa resultante da Segunda

alinhamento mais ideológico, seja por um alinhamento pragmático. O apoio estadunidense ao golpe civil-militar de 1964, fez com que, pelo menos temporariamente, um alinhamento ideológico nos assuntos de defesa fosse incrementado.

A elaboração da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) pela Escola Superior de Guerra, principalmente após o alinhamento de Cuba à ex-URSS, em 1959, foi baseada na ideia que o inimigo comunista seria uma eterna ameaça e incitador da subversão interna nos países latinoamericanos. Esta Doutrina foi inspirada na Doutrina de Segurança norteamericana e legitimava, de certa forma, os EUA como defensor do continente americano em relação ao perigo nuclear e, ao mesmo tempo, para os latinos, buscava regular a atuação das Forças Armadas (FFAA) dentro de seu próprio território frente à ameaça subversiva, sem estabelecer critérios claros do que seria o *inimigo*, abrindo margem para submeter todos os setores da sociedade a um controle militar mais rígido. Em relação à segurança do Atlântico, vale lembrar que a Marinha do Brasil realizava diversas ações e exercícios conjuntos com a Marinha estadunidense, principalmente em ações de guerra antissubmarina, cujo principal inimigo eram os submarinos da Marinha soviética. A defesa do Atlântico Sul estava praticamente delegada à Marinha dos EUA, um exemplo claro de limitação da soberania brasileira nas águas costeiras.

Durante o governo Geisel (1974-79) os ideais da PEI retornam, juntamente com uma visão estratégica que altera a ótica dos conflitos de Leste x Oeste para Norte x Sul. Foi nesse período que o Brasil voltou sua estratégia de cooperação de forma mais assertiva com os países africanos, chegando até mesmo a apoiar movimentos de linha comunista nas guerras de independência daquele continente, algo que parecia impensável dentro de um regime militar. É nesse período que praticamente é estabelecida uma da Política Africana para as relações internacionais brasileiras. Com a transição para o regime democrático em 1985 o Brasil precisava reconstruir sua imagem para o sistema internacional e estabelecer uma nova estratégia de defesa.

A gestão do então presidente José Sarney e Roberto de Abreu Sodré como Ministro das Relações Exteriores esboça uma visão diplomática brasileira que prioriza o Sul Global², na qual o continente Africano recebia grande atenção, demonstrando continuidade na Política Africana Brasileira iniciada ainda no período ditatorial. “A mudança do paradigma interno – de um governo autoritário à democracia –, delegou importância ao setor da defesa dos direitos do homem como contraponto às atrocidades anteriormente cometidas”³, portanto, assim como as recentes relações colonialistas entre Europa e África, as relações escravistas do passado colonial entre Brasil e África também representavam uma dívida histórica a ser sanada. Além disso, era necessário reformular o papel das Forças Armadas, que seriam coordenadas para voltar sua atuação para o âmbito externo, especialmente na defesa do Cone Sul.

Guerra Mundial e a retórica do panamericanismo são exemplos de fatores que estreitaram os laços do Brasil com os EUA, variando entre um alinhamento ideológico e pragmático.

2 Segundo Visentini (2015), após a Guerra Fria “a introdução do conceito de Sul Global representou uma estratégia de despolitizar o significado do terceiro-mundismo. [...] Todos os Estados do Sul se diluíam na globalização, sendo que as maiores nações gozariam do status de ‘mercados emergentes’”.

3 CORRÊA; 2006 *apud* JUNG; 2015, p.112.

Aproximar-se dos países ocidentais do continente africano representaria para o Brasil consolidar uma política externa universalista e, ao mesmo tempo, discutir a respeito da geopolítica que abrange os dois continentes banhados pelo Oceano Atlântico ao Sul da linha do Equador. Estas discussões foram levadas à 41ª AGNU⁴, na qual se propôs a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Apesar de a região ser de pouca importância estratégica aos olhos das grandes potências naquele momento, os EUA preocuparam-se em garantir o controle das linhas de comunicação marítima (LCM) da região, enquanto a ex-URSS consolidava alianças a partir dos novos governos revolucionários que se instauraram na África Ocidental, o que para alguns países, principalmente Argentina, EUA e África do Sul – este último sob o regime do *Apartheid* – significava uma ameaça a ser combatida com um plano defensivo de militarização no Atlântico Sul aos moldes da OTAN, a Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS).

O Brasil, através do próprio presidente Sarney, expressou “firme oposição a qualquer tentativa de militarização do Atlântico Sul, que deve ser preservado como zona de paz e cooperação”, e introduziu o conceito de oposição à ‘presença de armas nucleares’ na área”⁵. É fato que o oceano Atlântico é elemento estratégico essencial na geopolítica brasileira, por ser o país com a maior área marítima dentre seus vizinhos sul-americanos e africanos e seu comércio estar intimamente ligado às LCM, além dos inúmeros recursos naturais ali presentes, com destaque para o petróleo. Ao mesmo tempo em que era o menos militarizado dos oceanos, é nítido que nenhum dos países banhados pelo Atlântico Sul possuía instrumentos táticos para manter a defesa e soberania da região através do *hard power*⁶, especialmente o nuclear, já que nenhum deles possuía acesso às tecnologias de ponta – cerceadas pelas grandes potências –, além do momento econômico delicado que vivenciavam, inclusive para manter suas soberanias de forma convencional.

A “saída” para os países na categoria mais baixa do Sistema Internacional – o então chamado Terceiro Mundo – seria através do multilateralismo, mas não através da OTAS e o modelo da OTAN, e sim com a aprovação do projeto brasileiro da ZOPACAS. A meta para a segurança era extinguir a presença bélica dos países externos à região, evitando a corrida armamentista e a presença de bases militares, deixando claro que isto não implicaria no desenvolvimento das FFAA dos países integrantes do acordo, que deveriam prosseguir com a modernização e desenvolvimento tecnológico. Os países originalmente signatários da resolução nº 41/11 da AGNU foram: Angola, Argentina, Brasil, Cabo Verde, Congo, Costa do Marfim, Guiné Equatorial, Gabão, Guiné-Bissau, Libéria, Nigéria, São Tomé e Príncipe e Uruguai⁷. Estrategicamente é importante ressaltar que este momento reafirma a transição para uma nova percepção acerca dos conflitos ideológicos, já iniciada na década anterior, deslocando-se do eixo Leste-Oeste para Norte-Sul. Fomentar a cooperação Sul-Sul no momento endossava a postura de não alinhamento, expressada na fala do Embaixador George

4 Assembleia Geral das Nações Unidas.

5 BRASIL; 1986, p. 114.

6 Segundo Violante (2017, p. 19), “*Hard power* é caracterizado por ser um poder coercitivo envolvendo o poder econômico e militar”.

7 Atualmente são 23 os países contemplados, com a adição de África do Sul, Benin, Camarões, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Equatorial, Namíbia, Senegal, Serra Leoa e Togo.

Maciel:

Uma medida fundamental para a preservação da paz consiste na eliminação do Atlântico Sul das tensões e confrontações que lhe são estranhos. O Atlântico Sul não pode ser olhado como um fundo de cenário no contexto das rivalidades entre blocos opostos. É uma região com sua identidade própria e cujos povos têm **uma vocação para a cooperação** no sentido da paz e do desenvolvimento. A estrutura dessa cooperação não pode deixar de refletir, em primeiro lugar, os interesses legítimos dos países que integram a região (BRASIL, 1986, p. 119, grifo nosso).

Embora o discurso da cooperação como no trecho salientado acima pareça *avant-garde* em meio a um cenário de frequentes disputas, sabe-se que ele é o mais utilizado pelos países em posições marginais ao centro do Sistema Internacional. Naquele momento havia duas superpotências e a única forma de conquistar determinadas demandas sem o alinhamento a uma delas seria através dos fóruns multilaterais, como salienta Violante⁸,

Estados em desenvolvimento, como o Brasil, os Estados da África Ocidental e os demais do entorno estratégico brasileiro, somente alcançarão mudanças que os beneficiem quando houver uma nova partilha ou um novo equilíbrio de poder. Para que isso aconteça, esses Estados emergentes deverão conquistar poder através de alianças, parcerias e projetos de desenvolvimento que visem ganhos absolutos e não apenas ganhos relativos.

A cooperação entre os Estados-Nação é decerto um dos temas mais abordados nas teorias liberais de relações internacionais como um instrumento benéfico para o desenvolvimento dos atores participantes. A vertente realista, no entanto, versa que a desconfiança e a ameaça sempre existirão, pois os Estados sempre optarão por fazer prevalecer seus interesses individuais. Keohane, um dos autores da *Interdependência Complexa*, apresenta em seu artigo a posição de quatro autores realistas acerca da configuração da agenda (*agenda-setting*) entre Estados médios e pequenos no Sistema Internacional. Dentre eles, dois são importantes para a análise aqui apresentada: Robert L. Rothstein⁹ e David Vital¹⁰. Keohane apresenta sua categorização acerca do potencial dos Estados dizendo que

uma potência média é um Estado cujos líderes consideram que ele não pode atuar efetivamente sozinho, mas pode ser capaz de ter um impacto sistêmico em um pequeno grupo ou através de uma instituição internacional; uma potência pequena é um Estado cujos líderes consideram que ele não pode nunca, agindo sozinho ou em um grupo pequeno, ter um impacto significativo no sistema (tradução nossa)¹¹.

O apelo às instituições internacionais, no entanto, não garante a proteção e segurança efetiva a estes Estados, uma vez que nenhuma instituição é capaz de exercer poder acima da

8 VIOLANTE; 2017, p. 31

9 *Alliances and Small Powers*. New York and London: Columbia University Press; 1968, 331 pp.

10 *The Inequality of States*. New York: Oxford University Press, 1967; 198 pp.

11 KEOHANE, 1969; p. 296.

soberania do Estado-Nação, portanto, não pode restringir completamente a ação das grandes potências. Ele prossegue sua análise afirmando que os líderes destes países têm noção dessas limitações, mas podem “tentar promover atitudes favoráveis à sua sobrevivência ou ao desenvolvimento, como se fosse uma ‘cultura política internacional’, moldada em grande parte por eles próprios¹²”. Esta afirmação encontra respaldo no discurso do Embaixador George Maciel na resolução de formulação da ZOPACAS, quando afirmou que

Essa é uma iniciativa construtiva. Não é, e não pode ser interpretada como sendo dirigida a nenhum país ou grupo de países. O seu texto reflete o consenso dos Estados da região. O seu êxito depende do apoio que receber da comunidade internacional.

[...] Assim, a consciência da comunidade internacional será um fator importante para desencorajar políticas e ações que forem contrárias ao espírito da Declaração que propomos¹³.

Não surpreende que os Estados Unidos tenham sido o único país a votar contra a resolução¹⁴, pois o Atlântico Sul poderia vir a ser um espaço aliado e necessário para exercer influência bélica. Embora o Brasil tenha firmado o Tratado de Tlatelolco em 1967, visando isentar a América Latina de armas nucleares, e grande parte dos países Africanos tenha firmado o mesmo compromisso no Tratado de Pelindaba em 1996, há de se questionar se o investimento em tecnologias e armamentos nucleares na região do Atlântico Sul teria contribuído para a Defesa dos territórios e a inserção desses países no Sistema Internacional, com maior poder de atuação.

Keohane apresenta os argumentos de Vital para a questão da nuclearização das potências menores, a qual ele responde que “embora a aquisição de armas nucleares fosse factível para um número de Estados, ela ‘não iria equalizar automaticamente pequenas e grandes [potências] nem mesmo, necessariamente, reduzir a diferença entre eles’¹⁵. Rothstein adiciona à argumentação de Keohane ao dizer que é “extremamente difícil tornar-se uma potência nuclear *efetiva*”¹⁶. Na verdade, os autores citados por R. Keohane entendem que a nuclearização das potências menores poderia causar efeito inverso ao desejado. Enquanto Vital diz que¹⁷ “a aquisição de capacidade nuclear provavelmente estreitará seu campo de manobra política e intensificará sua sensibilidade à pressão”, Rothstein diz que a aquisição de armas nucleares ‘pode na verdade tornar as potências pequenas mais, não menos, dependentes das ações das grandes potências’, mas ele também argumenta que ‘uma força nuclear muito rudimentar pode ser um instrumento militar extremamente persuasivo contra uma gama muito ampla de estados, desde que a pequena potência permaneça longe de problemas com

12 *Ibid* (tradução nossa).

13 BRASIL, 1986; p. 120.

14 Houve abstenções da parte de Alemanha, Bélgica, França, Itália, Holanda, Portugal, Luxemburgo e Japão. “Estes Estados temiam que a resolução pudesse dificultar a liberdade de navegação no Atlântico Sul” (DIONISIO DA SILVA, 2015 *apud* VIOLANTE; 2017. p. 25).

15 VITAL; 1967, p.166 *apud* KEOHANE; 1969, p.307 (tradução nossa).

16 ROTHSTEIN; 1968, p.274 *apud* KEOHANE, 1969, p.307 (tradução nossa).

17 VITAL; 1967 (tradução nossa)

a União Soviética e os Estados Unidos”¹⁸.

Considerações Finais

Qual poderia, então, ser um mecanismo de Defesa viável para as pequenas e médias potências, não tão raso como apenas o discurso da cooperação, mas não tão incisivo como aparatos nucleares? A maioria destas potências, inclusive o Brasil, são signatárias dos principais tratados de não proliferação de armas nucleares, o que afeta, em parte, suas decisões mais soberanas. De fato, no contexto bipolar da época da criação da ZOPACAS, a nuclearização do Atlântico Sul impulsionaria a entrada das potências centrais na região. A não existência dessa tecnologia desenvolvida concretamente nesses países acarretou na desnuclearização da região, o que, embora aparentemente explicitar as fraquezas da região, se mostrou uma estratégia correta dentro de uma política de contenção de danos ante às grandes potências sistêmicas.

A partir de uma iniciativa por Angola em 2007, procurou-se reanimar o objetivo das ZOPACAS, não no sentido literal da desnuclearização, mas consolidando a área de influência dos países signatários, procurando mantê-la afastada das influências externas. Naquele momento o Brasil passou a disfrutar de maior potencial econômico para investir nos projetos estratégicos das FFAA e na cooperação em ciência e tecnologia, na manutenção das LCM e na proteção aos recursos vivos e não-vivos da região. Além disso, os países africanos demonstraram vontade recíproca nas questões de cooperação e por diversas vezes demandaram apoio do Brasil dentro do continente. No entanto, a situação econômica e política atual já não é tão promissora para as relações brasileiro-africanas e, como não existe vácuo de poder nas relações internacionais, a China, visando aumentar sua influência no Atlântico, aparece como potencial investidora nos países africanos.

Por outro lado, em um momento que reflete a preocupação da comunidade internacional acerca das novas ameaças¹⁹ como contraponto às guerras tradicionais, seria interessante para o Brasil e os países africanos reavivar o fórum das ZOPACAS a fim de discutir as questões de Defesa e Segurança no Atlântico Sul de maneira institucional, especialmente pela riqueza de recursos existente na região. Esta solução passa, impreterivelmente, pelo reforço do *hard power* dos países da região. O advento de meios de propulsão nuclear, como o submarino, propostos pela Marinha do Brasil é um exemplo de uso de energia nuclear que aumenta a dissuasão na região ante a interesses que possam afetar a soberania dos países da ZOPACAS. Nesse aspecto, a cooperação em Defesa se mostra como uma saída multilateral importante para a redução de assimetrias do sistema internacional no Atlântico Sul e também para a construção de uma identidade comum.

REFERÊNCIAS

18 ROTHSTEIN; 1968 *apud* KEOHANE; 1969, p. 307-308 (tradução nossa).

19 “Terrorismo, tráfico ilegal de armas, drogas e pessoas, pesca ilegal, contrabando, descaminho, pirataria e até ações terroristas” (VIOLANTE; 2017, p. 21).

ABDENUR, Adriana Erthal; NETO, Danilo Marcondes de Souza. O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul *in* **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 1, 2014, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais pp. 5-21. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35831639001>>. Acesso em: 13 maio de 2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *In* **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 29, n. 115-116, jul/dez. 1986. Disponível em <<http://www.ibri-rbpi.org/?p=274>>. Acesso em: 12 maio de 2018.

JUNG, João Henrique Salles. Política externa na Redemocratização (1979-1990): o pragmatismo brasileiro nas relações com os Estados Unidos. **Revista Perspectiva**: reflexões sobre a temática internacional, Porto Alegre, v. 8, n. 14, 2015. Disponível em <<http://www.seer.ufrgs.br/RevistaPerspectiva/article/view/71240/0>>. Acesso em: 13 maio 2018.

KEOHANE, Robert O. "Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics." **International Organization**, v. 23, n. 2, 1969, pp. 291–310. JSTOR. Disponível em <www.jstor.org/stable/2706027>. Acesso em: 11 maio de 2018.

ROTHSTEIN, Robert L. **Alliances and Small Powers**. New York and London: Columbia University Press, 1968, 331 pp.

RUCKS, Jessika Tessaro. A Geopolítica Do Atlântico Sul: A Importância Da Zopacas Para O Brasil. **Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território**, 2014. Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 147-158. Disponível em <<http://docplayer.com.br/10943055-A-geopolitica-do-atlantico-sul-a-importancia-da-zopacas-para-o-brasil.html>>. Acesso em: 13 maio de 2018.

VIOLANTE, Alexandre Rocha. Política Externa, Política de Defesa e Cooperação Sul-Sul Como Grande Estratégia na África Ocidental: um estudo de caso em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. **Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança - PPGEST)** Universidade Federal Fluminense, Instituto de Estudos Estratégicos, 2017, 366p. Disponível em <<http://www.ppgest.uff.br/images/Disserta/2017/Dissertao%20Alexandre%20Rocha%20Violante.pdf>>

VISENTINI, Paulo Fagundes (Ed.). EDITORIAL: TERCEIRO MUNDO OU SUL GLOBAL? **Austral**: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, Porto Alegre, v. 8, n. 4, p.07-08, dez. 2015. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/63029/36978>>. Acesso em: 13 maio 2018.

VITAL, David. **The Inequality of States**. New York: Oxford University Press, 1967, 198 pp.