



A SEGURANÇA DO
ATLÂNTICO SUL E AS
RELAÇÕES COM A ÁFRICA

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado José Serra
Secretário-Geral Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

Diretor Ministro Paulo Roberto de Almeida

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor Embaixador Gelson Fonseca Junior

*Conselho Editorial da
Fundação Alexandre de Gusmão*

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros

Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gelson Fonseca Junior
Embaixador José Estanislau do Amaral Souza
Ministro Paulo Roberto de Almeida
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Ministro Mauricio Carvalho Lyrio
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Professor Eiiti Sato

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

José Viegas Filho

A SEGURANÇA DO
ATLÂNTICO SUL E AS
RELAÇÕES COM A ÁFRICA



FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

Brasília, 2016

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

André Luiz Ventura Ferreira
Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Lívia Castelo Branco M. Milanez
Luiz Antônio Gusmão

Projeto Gráfico e Capa:

Yanderson Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2016

V653 Viegas Filho, José.
A Segurança do Atlântico Sul e as relações com a África / José Viegas Filho. - Brasília :
FUNAG, 2016.

175 p. - (Curso de Altos Estudos)

Trabalho apresentado originalmente como tese, aprovada no V Curso de Altos Estudos do
Instituto Rio Branco, em 1982.

ISBN 978-85-7631-635-0

1. Guerra fria - aspectos históricos. 2. Segurança marítima - Brasil. 3. Diplomacia - Brasil. 4.
Oceano Atlântico Sul. 5. Relações exteriores - União Soviética. 6. Poder naval - União Soviética.
Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan). 7. Geopolítica - África do Sul. I. Título. II. Série.

CDD 355.45

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

Apresentação

É com satisfação que a Fundação Alexandre de Gusmão publica *A Segurança do Atlântico Sul e as Relações com a África*, tese do Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco (IRBr) do então Conselheiro José Viegas Filho, aprovada no ano de 1982 pela Banca Examinadora do V CAE. Trata-se de obra de reconhecido mérito e referência para pesquisas sobre tema de permanente interesse para as relações internacionais e a política externa brasileira. O trabalho não apenas apresenta análise acurada da questão da segurança marítima nas fronteiras do Brasil, na ótica brasileira à época da Guerra Fria, como é também complementado por proposta de criação de um Tratado de Cooperação do Atlântico Sul.

Embora a ideia do Tratado não tenha prosperado, cerca de quatro anos depois, o governo brasileiro submeteu às Nações Unidas, após amplo exercício de sondagens, consultas e discussões com os países ribeirinhos, projeto para a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. A iniciativa exitosa constitui momento auspicioso de afirmação da diplomacia brasileira, uma contribuição ao multilateralismo e aos propósitos de paz e segurança internacional.

Em 2014, o Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) já havia recomendado a edição de antigas teses que, embora

tivessem merecido o mais alto conceito da Banca Examinadora do CAE, ainda permaneciam inéditas, apesar de importantes para o público em geral. Além do seu valor intrínseco, a obra de Viegas Filho é ilustrativa dos critérios editoriais da FUNAG de relevância para a política externa e para a memória diplomática do Brasil.

Trata-se de contribuição ao aprofundamento do estudo de um tema cuja bibliografia ainda é incipiente. Além da qualidade acadêmica, da acuidade e do zelo profissional, a tese se destaca por seu pioneirismo e contribuição ao pensamento diplomático sobre tema de interesse político e econômico, mas, sobretudo, de importância ao pensamento diplomático e estratégico.

O Relatório final da Banca Examinadora, integrada por destacados diplomatas e especialistas do tema da Segurança do Atlântico Sul, e firmado pelos Embaixadores Adolpho Corrêa de Sá e Benevides (Presidente), Marcos Castrioto de Azambuja, Ministro Sebastião do Rego Barros Neto, além do Professor José Francisco Rezek, já antecipava a dimensão histórica e o valor do trabalho.

Ressalte-se que a tese foi apresentada no mesmo ano da conclusão da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, em Montego Bay, na Jamaica, resultado emblemático do multilateralismo para o qual o Brasil tanto já vinha contribuindo desde 1907, com a defesa de Rui Barbosa na Haia do princípio vestfaliano da igualdade jurídica dos Estados. Recorde-se que, em 1986, com base no conceito do uso pacífico dos mares e oceanos consagrado no preâmbulo da Convenção, o Brasil submeteu ao Secretário Geral da ONU proposta que acabaria gerando, no mesmo ano, a Declaração de uma Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

A consolidação da Zona de Paz, objeto de sete reuniões ministeriais dos países que dela fazem parte, duas das quais no Brasil, dá a medida da importância estratégica do Atlântico Sul e da capacidade da diplomacia brasileira de articular novas geometrias internacionais voltadas à promoção da paz, da cooperação e da segurança.

À relevância do trabalho de José Viegas, acresce o fato de ter sido seu autor diplomata que se destacou, ao longo de sua carreira, inclusive como Embaixador em importantes postos na América do Sul e na Europa e, também, fora da Casa de Rio Branco, como Ministro de Estado da Defesa (2003-2004).

O livro terá ainda o mérito de prestar justa homenagem póstuma a um grande diplomata brasileiro, o Embaixador Bernardo Pericás Neto, idealizador da iniciativa das ZOPACAS no âmbito das Nações Unidas.

Sérgio Eduardo Moreira Lima
Presidente da FUNAG



Sumário

Lista de abreviaturas e siglas	11
Prefácio	13
Introdução	17
1. O Atlântico Sul	19
2. Capacidade naval soviética	27
3. Presença soviética no Atlântico Sul	35
4. A guerra de recursos	41
5. Operações navais em áreas não cobertas por tratados	53
5.1. O Sistema Interamericano	54
5.2. A OTAN	61
6. A posição dos EUA	67

7. A OTAS, a geopolítica e a África do Sul.....	85
7.1. A África do Sul.....	93
8. A posição do Brasil.....	99
9. Relações com a África	111
9.1. Aspectos econômicos.....	112
9.2. Aspectos políticos	115
9.3. A África Meridional	119
10. Apreciações e sugestões finais	127
Apêndice	
Um Tratado de Cooperação do Atlântico Sul	139
Referências	157

Lista de abreviaturas e siglas

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração
AMBRA – Área marítima brasileira
AMSBRA – Área marítima de segurança para o Brasil
ANC – African National Congress
ASW – Anti-submarine warfare
BAD-FAD – Banque africaine de développement et Fonds
africain de développement
CACEX – Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CEE – Comunidade Econômica Europeia
DPR/MRE – Departamento de Promoção Comercial e
Investimentos do Ministério das Relações Exteriores
ESG – Escola Superior de Guerra
EUA – Estados Unidos da América
MIRV – Mísseis de Reentrada Múltipla
Independentemente Direcionados
NE – Nordeste
NW – Noroeste

OCDE – Organização para a Cooperação e
Desenvolvimento Econômico
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONU – Organização das Nações Unidas
OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
OUA – Organização da Unidade Africana
PNB – Produto Nacional Bruto
RAS – República da África do Sul
RDA – República Democrática Alemã
RFA – República Federal da Alemanha
SAM – Surface to air missile
SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute
SLBM – Submarine-launched ballistic missile
SSB – Ballistic missile submarines
SSBN – Ship submersible ballistic missile nuclear powered
SSM – Surface-to-surface missile
SWAPO – South West Africa People’s Organization
TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UNITA – União Nacional para a Independência Total de
Angola
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
WEU – Comitê de Defesa da Assembleia da União da
Europa Ocidental
ZANU – Zimbabwe African National Union

Prefácio

Escrevi esta tese em maio de 1982, quando trabalhava na SEB – Secretaria Especial para Assuntos Bilaterais do Gabinete do Ministro Ramiro Saraiva Guerreiro, de saudosa memória – sob a chefia do Embaixador Ronaldo Sardenberg, a quem expressei uma vez mais minha profunda amizade e admiração. Éramos quatro na época, com o concurso de Gelson Fonseca e Luis Tupy, e formávamos uma equipe feliz, encarregada do planejamento político da nossa ação diplomática, trabalho do qual me ocupei em todos os períodos em que estive na Secretaria de Estado, de 1979 a 1994. Também nos dedicávamos à sistematização da nossa política externa, sobretudo com a redação de *policy papers* sobre praticamente todos os temas da nossa ação diplomática, e mantínhamos contatos regulares com as equipes de planejamento político de nossos principais interlocutores, da Argentina ao Japão. Trabalhávamos com prazer e alegria.

Era a época inicial do processo da globalização, da desregulação da economia e da ascensão do neoliberalismo, com Reagan e Thatcher na vanguarda. A confrontação entre os EUA e a URSS ainda predominava, a *perestroika* ainda balbuciava e o Brasil prosseguia vigoroso em seu

empenho de desenvolver uma política externa de âmbito universal, voltada à criação de um mundo mais justo, seguro e democrático.

A interseção entre o mundo da Guerra Fria e os interesses geográficos do Brasil tinha como uma de suas principais vertentes o tema da segurança do Atlântico Sul e, como parte da nossa agenda internacional, a SEB se interessava por ele e eu era o encarregado de segui-lo. Em função do predomínio da ótica da Guerra Fria na consideração dos temas ligados à segurança, no início dos anos oitenta circulavam ideias e balões de ensaio, em geral oriundos de Washington, a respeito da criação de uma instituição internacional que se ocupasse da geopolítica do mar entre a América do Sul e a África. Era ainda forte a preocupação norte-americana com a orientação político-ideológica de países da África ocidental, como Angola, que já desenvolvia sua aliança com Cuba. Temia-se em Washington que a URSS pudesse aproveitar-se dessa situação e buscasse desenvolver uma presença militar na área.

A segurança da rota dos navios que transportavam petróleo do Oriente Médio para o Atlântico Norte era o ponto nevrálgico da atenção do *establishment* estratégico norte-americano. Em síntese, a ideia que se esboçava, era o estabelecimento de algo como uma “Organização do Tratado do Atlântico Sul”, através da qual os Estados Unidos cooperariam com países-chave da região, como a África do Sul, a Argentina e, inevitavelmente, o Brasil, para controlar a presença eventual de navios e submarinos soviéticos.

Ideias desse tipo não nos interessavam por diversos motivos. Nosso mar não fazia, na verdade, parte dos cenários mais importantes da confrontação Leste-Oeste e não nos parecia desejável nem cabível trazê-la para a nossa vizinhança. Imaginávamos o desenvolvimento de nossas relações com a África como uma iniciativa a ser explorada no contexto das relações Sul-Sul. Portanto, se alguma organização internacional devesse ser criada na região, ela deveria ser protagonizada pelos países sul-americanos e africanos, sem a presença de potências

externas e, notadamente, com a exclusão do regime do *apartheid* sul-africano.

Nossa visão e as ideias esboçadas a partir de Washington eram, assim, divergentes. O tema permanecia essencialmente nos bastidores. Se alguma vez expressávamos nossa preocupação com a possibilidade de envolver o Atlântico Sul em temas da Guerra Fria, setores relevantes do *establishment* estratégico norte-americano costumavam desmentir qualquer propósito nesse sentido. Assim formou-se entre nós a consciência de que era necessário formular e praticar uma política de afirmação dos nossos interesses específicos.

A tese tinha, desse modo, o objetivo de “sair na frente” na questão do eventual ordenamento geopolítico do nosso entorno, em uma época em que começávamos a desenvolver a rede de tratados que hoje dão estabilidade a nossa área de contatos imediatos. Já existiam os Tratados de Cooperação da Bacia do Prata e da Bacia Amazônica e um Tratado de Cooperação do Atlântico Sul começava a ser visto como uma iniciativa desejável.

Com efeito, quatro anos depois, em 1986, o Embaixador Bernardo Pericás, outro colega por quem expresse profunda e saudosa estima, levou à prática essa ideia. Deu ele início ao projeto de criação, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul e chamou-me do exterior para dar-lhe forma concreta, propiciando-me, assim, um novo momento de felicidade profissional. A resolução da Assembleia Geral que criou a ZPCAS foi aprovada pela mais expressiva das maiorias, com apenas um voto contrário – o dos Estados Unidos da América – e a abstenção de Israel.

Detalhe para mim inesquecível foi o fato de que eu depusitei a tese no dia 31 de março de 1982, último dia do prazo estabelecido e dois dias antes da invasão das Ilhas Malvinas pelas Forças Armadas da Argentina, talvez o evento internacional mais importante do ano. Minha tese continha uma única referência às Malvinas, com a extensão de duas linhas, e minha sensação imediata foi a de que meu trabalho

ficara irremediavelmente comprometido. Conversei com o Embaixador Marcos Azambuja, que seria o relator na defesa da tese, e ele concordou em que eu, na minha sustentação do trabalho, em vez de descrever seu conteúdo, ocupasse-me das implicações daquela aventura. Ao iniciar minha fala, pedi à Banca examinadora que fosse mais clemente comigo do que Margareth Thatcher havia sido com seu chanceler, Lord Carrington, imediatamente demitido por não haver previsto a invasão das remotas ilhas.

Brasília, 4 de outubro de 2016.

José Viegas Filho

Introdução

Este trabalho reflete, sobretudo, as atividades que exerci na Secretaria Especial para Assuntos Bilaterais (SEB) nos últimos anos, quando, em diversas ocasiões e circunstâncias, foi considerada a questão da segurança do Oceano Atlântico Sul.

Grande parte do material consultado, portanto, além da bibliografia citada ao final do texto, constituiu-se de material interno do Itamaraty, (estudos, informações, telegramas, etc.) tendo eu tido o cuidado de evitar referências que comprometessem o caráter sigiloso de alguns desses documentos.

Em resumo, o trabalho procura avaliar o grau das ameaças a que a área estaria submetida, sobretudo em decorrência de uma presença soviética, os cenários em que se poderiam desenvolver confrontações, as possibilidades aventadas para a defesa da área, elementos das diversas posições em torno da questão e a posição do Brasil diante da situação. Neste ponto, foi dada atenção ao relacionamento entre o Brasil e os países da África sul-atlântica, incluindo comentários sobre a evolução da situação na África Meridional e algumas sugestões para a ação futura.

Algumas das conclusões principais do trabalho podem ser resumidas da seguinte maneira:

- a. A presença militar soviética no Atlântico Sul é reduzida e a área é a que menos se presta a quaisquer ações navais agressivas da URSS contra os interesses do Ocidente;
- b. A presença soviética na África Ocidental deve ser enfocada a partir de uma perspectiva política e não militar, fundamentada em uma atitude positiva para com a região;
- c. Uma organização de defesa para o Atlântico Sul, além de supérflua, seria fator de divisão regional e poderia reforçar vínculos entre a URSS e países africanos;
- d. O Brasil deve manter presença e linha de atuação próprias no Atlântico Sul, que é uma área afeta primordialmente aos seus interesses específicos, assim como aos dos demais ribeirinhos;
- e. O Brasil tem interesse prioritário no desenvolvimento de relações de cooperação com a África Ocidental e deve orientar sua política para o Atlântico Sul nesse sentido.

Brasília, março de 1982

Capítulo 1

O Atlântico Sul

Situado praticamente entre a América do Sul e o continente africano, o Atlântico Sul tem uma importância vital nas relações e comunicações entre os dois continentes. Além disso, é através dele que se estendem as linhas de comunicação mais meridionais do Ocidente, constituindo a via natural das ligações marítimas dos países que banha e dos portos do Atlântico Norte com o Pacífico, pelo Cabo Horn, e com o Índico, pelo contorno do extremo sul do continente africano.

Com a abertura dos canais de Suez e do Panamá, o Atlântico Sul foi relegado a uma posição relativamente secundária no contexto das relações mundiais. Em época recente, no entanto, o fechamento do Canal de Suez e o advento dos superpetroleiros e graneleiros implicaram revalorização do Atlântico Sul, na medida em que, novamente, a antiga rota do Cabo da Boa Esperança voltou à sua primitiva posição de destaque.

Com a reabertura do canal de Suez e seu aprofundamento em 1980, que permite a passagem de navios de até 150 000 toneladas, carregados, e de até 350 000 toneladas vazios, é possível a ocorrência de considerável redução no uso da rota do Cabo para o Atlântico Norte.

No Atlântico Sul, o tráfego marítimo é rarefeito, exceto nas regiões costeiras e nas zonas de pesca. Na costa sul-americana, é essencialmente costeiro de Bahía Blanca ao Saliente do Nordeste brasileiro, tornando-se difuso, ainda que intenso, acima da costa norte do Brasil. Na costa africana, é fortemente concentrado junto ao continente, exceto no Golfo da Guiné, onde parte do fluxo afasta-se da costa, seguindo a rota mais curta, mas permanecendo concentrado.

As seguintes rotas destacam-se por sua alta intensidade de tráfego:

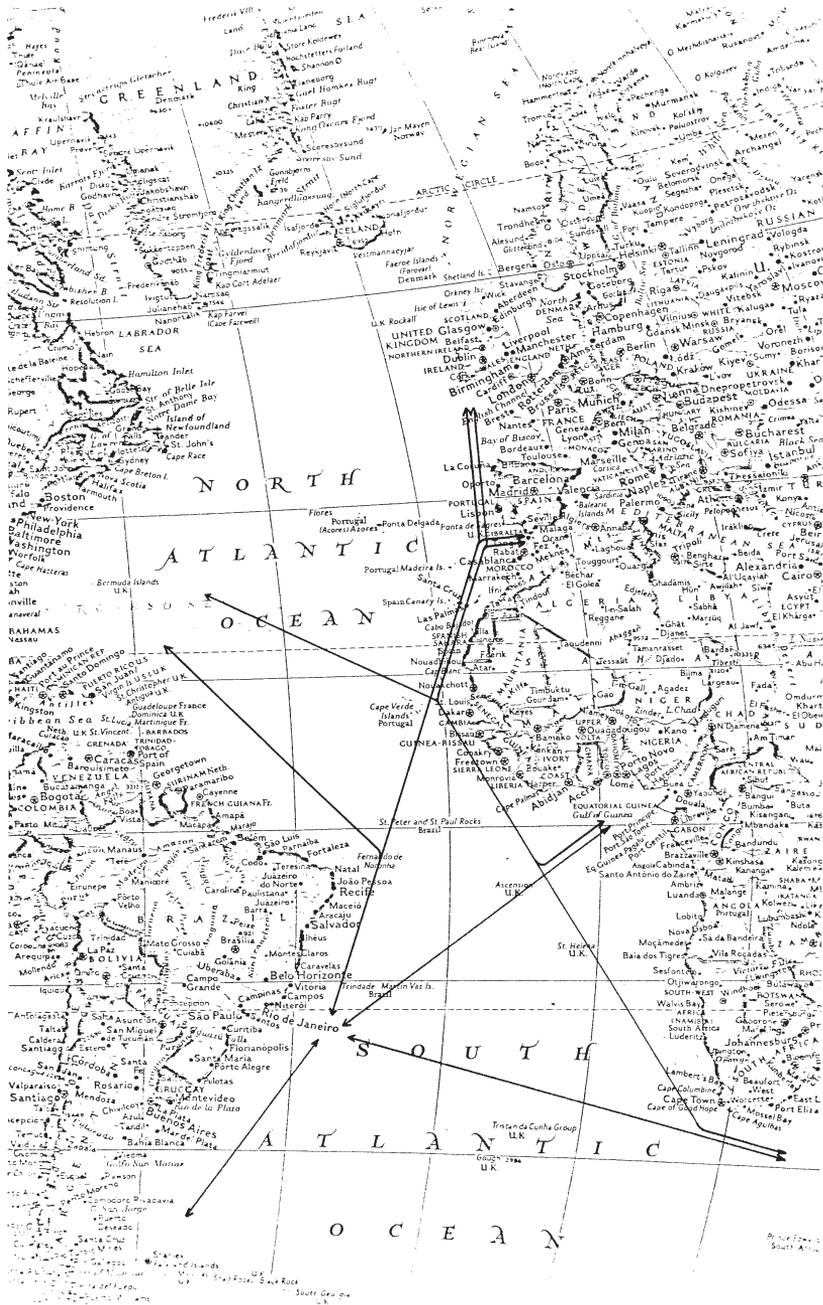
- Golfo Pérsico – Cabo da Boa Esperança – Europa Atlântica e Mediterrânea, que é a rota de maior volume de carga do mundo. A partir do Golfo da Guiné, incorpora o tráfego de exportação de petróleo nigeriano, e
- América do Sul – Europa

Há ainda que consignar outras rotas também importantes:

- Golfo Pérsico – Rio da Prata
- Golfo Pérsico – Área Santos/Vitória
- Golfo Pérsico – Caribe – EUA
- Golfo da Guiné – Área Santos/Vitória
- Golfo da Guiné – Caribe – EUA
- América do Sul - Caribe – EUA

Do ponto de vista do interesse brasileiro, podem ser distinguidos quatro eixos principais:

Mapa 1



- a. o continental costeiro, ao longo do qual se desloca a navegação de cabotagem e o tráfego interamericano, de Bahía Blanca até os EUA;
- b. o eixo na direção da África Ocidental, a caminho de Angola e do Golfo da Guiné;
- c. o eixo na direção do Norte da Europa e do Mediterrâneo; e
- d. o eixo na direção da África do Sul, a caminho do Golfo Pérsico, do Índico e da Ásia.

As nossas rotas de exportação mais importantes são as que se dirigem à Europa Atlântica e Mediterrâneo, ao Japão e aos EUA, enquanto que as de importação são as que provêm do Oriente Médio, a principal, do Golfo do México e costa atlântica dos EUA, Europa Atlântica e Mediterrâneo e do Golfo da Guiné.

As rotas entre o Cabo da Boa Esperança e os pontos da costa leste da América do Sul, entre Vitória e Buenos Aires, não apresentam interesse econômico significativo para nenhum país além do Brasil, Argentina, exportadores de petróleo do Golfo Pérsico e Japão. O interesse brasileiro é ainda mais específico com relação à rota América do Sul-Golfo da Guiné, fato particularmente significativo para o Brasil, na contingência de ter que defender o seu tráfego marítimo.

Em termos globais, verifica-se que as linhas para o Oriente Médio, Extremo Oriente e Europa movimentam maior quantidade de carga do que as rotas interamericanas, significando não só uma grande dispersão das nossas rotas essenciais, mas também uma importância comparativamente menor da participação brasileira no tráfego marítimo interamericano.

No Atlântico Sul podem-se distinguir as seguintes áreas críticas para o tráfego marítimo:

- a. Arquipélago de Cabo Verde, que, por sua posição geográfica, pode controlar o acesso ao Mediterrâneo e ao norte da Europa, através da passagem entre o arquipélago e a costa africana;
- b. Cabo da Boa Esperança, cuja posição geográfica é hoje vital para o comércio marítimo, em especial no que se refere ao petróleo do Golfo Pérsico;
- c. Cabo Horn e Estreito de Magalhães, como alternativa para acesso ao Pacífico pelos navios de grande porte;
- d. Ascensão, Santa Helena e Tristão da Cunha, devido à posição que ocupam em relação ao Tráfego Marítimo do Atlântico Sul. Ascensão, já utilizada na II Guerra Mundial como base naval e aeronaval, domina, a menos de 900 milhas, o centro da faixa oceânica até o saliente africano, de Dacar para o Sul; e
- e. as áreas do Estuário do Prata, que representa um papel fundamental na vida dos dois países a que serve, e de Bahía Blanca, onde se situam cinco portos comerciais, com destaque para Puerto Belgrano, sede da esquadra argentina.

Para o Brasil, sinteticamente, podem-se relacionar, por sua importância, as seguintes áreas:

- a. o polígono de concentração industrial, representativo da maior parcela do potencial nacional;
- b. as atividades de exploração de petróleo na plataforma continental, sobretudo na costa do estado do Rio de Janeiro;
- c. os complexos portuários e as instalações de apoio e reparo relacionados com as atividades marítimas, localizadas principalmente no Rio Grande, Porto Alegre, Santos, Rio de Janeiro e na Baía de Todos os Santos;

- d. os terminais petrolíferos e as refinarias de petróleo localizadas nas proximidades do litoral; e
- e. as bases navais brasileiras situadas no Rio de Janeiro, São Pedro da Aldeia, Salvador (Aratu), Natal e Belém, além da base aeronaval projetada para a ilha de Trindade.

As rotas marítimas apresentadas anteriormente estabelecem, no Atlântico Sul, as seguintes áreas focais para o tráfego marítimo, apresentadas no sentido dos ponteiros do relógio:

- Área do Estreito de Drake
- Área de Bahía Blanca
- Área do Estuário do Prata
- Área Vitória-Santos
- Área do Saliente do Nordeste Brasileiro
- Área do Estuário Amazônico
- Área de Trinidad
- Área Cabo Verde-Dacar
- Área do Golfo da Guiné
- Área do Cabo da Boa Esperança.

Este exame sucinto dos fluxos de comércio que atravessa o Atlântico Sul permite algumas conclusões evidentes:

- a. o Brasil tem interesse em três rotas principais, duas transversais, que o ligam ao Cabo da Boa Esperança e à África Ocidental e uma, mais longitudinal, mas infletida para NE, que o liga à Europa;

- b. já o Ocidente desenvolvido tem seu interesse principal concentrado na rota longitudinal, infletida para NW, que une o Cabo da Boa Esperança, passando próximo à costa africana, ao Atlântico Norte;
- c. verifica-se, portanto, que a coincidência de interesses, substancial na costa oriental da África, praticamente termina no Cabo da Boa Esperança ao iniciar-se o Atlântico Sul, só voltando a ocorrer nos pontos em que a rota longitudinal de interesse do Ocidente desenvolvido cruza com as rotas brasileiras para a África Ocidental e a Europa, ou seja, em pontos específicos situados ao largo do Golfo da Guiné e à altura do arquipélago de Cabo Verde. Cerca de 90% do fluxo de petróleo após dobrar o Cabo segue no rumo norte, enquanto que a parte de nosso interesse segue para o oeste.

Qualquer esquema militar de proteção de rotas marítimas no Atlântico Sul, inspirado no cenário da “guerra de recursos” propalada por setores norte-americanos, daria, por conseguinte, cobertura apenas marginal aos interesses brasileiros.

Acresce lembrar que a conjugação da redução do volume das importações brasileiras de petróleo com a diversificação de nossos fornecedores desse produto levou a que o volume do petróleo importado do Golfo Pérsico, através da rota do Cabo, caísse mais de 42% de 1979 a 1981, passando de 337,1 milhões de barris a 194,8 milhões nesse período. Atualmente, em termos da frequência de passagem de navios, essa rota deve representar cerca de 17% do total do tráfego de interesse para o Brasil¹.

1 Em termos aproximados, é a seguinte a distribuição da média diária de tráfego nas rotas do interesse do Brasil (estimativas para 1981):

- Rota Europa e Mediterrâneo: 41%
- Rota América do Norte e Caribe: 21%
- Rota do Golfo da Guiné: 6%
- Rota do Cabo: 17%
- Rota Meridional da América do Sul: 15%

Em termos de volume transportado, esse percentual é maior, devido ao grande porte médio dos navios que a frequentam.

Finalmente, para medir os interesses comerciais do Brasil na área, diga-se que 96% de nosso comércio exterior realiza-se por mar. Em 1980, o volume transacionado nos dois sentidos foi de mais de 175 milhões de toneladas. A frota mercante brasileira passou de 857 navios em 1977 para 1472 navios em 1980 e atingiu a capacidade total de 8,2 milhões de TPB em abril de 1981. Em 1980, a participação dos navios brasileiros em nosso transporte marítimo internacional foi de 15% em volume, cabendo 35% a navios estrangeiros afretados e 50% a navios de bandeira estrangeira.

Capítulo 2

Capacidade Naval Soviética

A dificuldade inicial em uma comparação entre as Marinhas de Guerra soviética (e do Pacto de Varsóvia) e dos EUA (e da OTAN) está nas divergências, por vezes significativas, entre os dados enumerados pelas diversas fontes.

Para efeitos de síntese, e por ser este um aspecto largamente externo ao âmbito deste trabalho, embora de importância inegável, reproduzo, a seguir, a tabela comparativa publicada pelo relatório do Comitê de Defesa da Assembleia da União da Europa Ocidental (WEU) sobre a Segurança Europeia e o Atlântico Sul.

Tabela 1 – A situação naval mundial – Navios da OTAN e do Pacto de Varsóvia com mais de 500 toneladas de carga total, exclusive submarinos com mísseis balísticos

Órgão/Acordo/ País	SNMC (SSGN)	SCMC (SSG)	SNA (SSN)	SCA (SS)	Porta- Aviões	Cruzadores	Destroyers	Fragatas com mais de 1100 tons	Corvetas de 500- 1100 tons
Bélgica	-	-	-	-	-	-	-	4	-
Canadá	-	-	-	3	-	-	4	19	-
Dinamarca	-	-	-	5	-	-	-	-	-
França	-	-	-	21	2	1	20	20	-
RFA	-	-	-	24	-	-	9	6	6
Grécia	-	-	-	10	-	-	16	6	-
Itália	-	-	-	9	-	3	5	12	8
Países Baixos	-	-	-	6	-	-	5	10	6
Noruega	-	-	-	15	-	-	-	5	2
Portugal	-	-	-	3	-	-	-	17	-
Turquia	-	-	-	14	-	-	14	3	-

Órgão/Acordo/ País	SNMC (SSGN)	SCMC (SSG)	SNA (SSN)	SCA (SS)	Porta- Aviões	Cruzadores	Destroyers	Fragatas com mais de 1100 tons	Corvetas de 500- 1100 tons
Reino Unido	-	-	12	16	2	-	14	46	-
Estados Unidos	-	-	79	5	(3N)14	(9N)27	82	78	-
OTAN	-	-	91	131	(3N)18	(9N)31	169	234	23
Pacto de Varsóvia	47	22	52	146	2	(1N)39	74	185	30
URSS	47	22	52	138	2	(1N)39	73	180	23
RDA	-	-	-	-	-	-	-	3	1
Polónia	-	-	-	4	-	-	1	-	-
Bulgária	-	-	-	4	-	-	-	2	3
Romênia	-	-	-	-	-	-	-	-	3

Fontes: IISS Military Balance 1981-82; Janes Fighting Ships 1981-82.

SNMC (SSGN) - Submarinos nucleares com mísseis de cruzeiro.

SCMC (SSG) - Submarinos convencionais com mísseis de cruzeiro.

SNA (SSN) - Submarinos nucleares de ataque.

SCA (SS) - Submarinos convencionais de ataque.

(N) - Navios com propulsão nuclear.

Assinale-se, no entanto, que as discrepâncias entre fontes são, por vezes, expressivas, como se pode ver na seguinte comparação entre o Relatório Anual de 1979 do SIPRI e a tabela anterior.

Tabela 2 – Relatório Anual de 1979 (SIPRI)

PAÍS	Destroyers		Fragatas		Corvetas		SNA (SSN)		SCA (SS)	
	SIPRI	WEU	SIPRI	WEU	SIPRI	WEU	SIPRI	WEU	SIPRI	WEU
EUA	93	82	65	78	-	-	70	79	8	5
Outros da OTAN	82	87	163	156	35	23	10	12	124	126
URSS	110	73	41	180	197	23	41	52	154	138

Possivelmente, as discrepâncias quanto ao número de fragatas e corvetas soviéticas se devam a diferenças metodológicas na classificação (a maioria das fragatas arroladas pelo SIPRI seriam corvetas segundo a tabela da WEU). De todos os modos, vale o registro de que as discrepâncias existem em diversas categorias navais.

Tabelas como a citada são insatisfatórias para a avaliação do poderio militar em caso de uma guerra geral, não só por não fornecer informações sobre a idade e qualidade dos navios e de seus equipamentos, mas, principalmente, por não refletir os diferentes objetivos que as forças navais em confronto perseguiriam. São elas úteis, no entanto, para a apreciação das capacidades relativas dos dois blocos, em tempo de paz, quando os efeitos políticos de presença (“to show the flag”) são, por vezes, importantes. Ademais, a própria mobilidade do poder naval obriga a levar-se em conta os efetivos globais das forças e não apenas as que estejam presentes em determinado momento no cenário em discussão.

Em linhas gerais, admite-se que as marinhas dos países da OTAN dispõem de maior densidade de poder de fogo, melhor logística e maior capacidade de empreender operações prolongadas e distantes dos territórios nacionais. É, no entanto, sabido que a URSS empreende

um vigoroso plano de construção naval que reforça sua capacidade de atuação em alto mar.

Normalmente, assinala-se a época da crise dos foguetes em Cuba como um ponto de inflexão na doutrina marítima soviética. Até então, a orientação predominante era a de que, em última análise, os meios convencionais de guerra naval seriam acessórios com relação aos meios estratégicos nucleares, o que levou ao desenvolvimento de uma potente frota de submarinos estratégicos enquanto que as forças de superfície permaneciam essencialmente como uma frota de proteção costeira.

A partir de então, contudo, novos fatores provocaram o aumento da influência de outra corrente, cujo principal expoente no campo naval é o conhecido chefe da Marinha soviética, almirante Sergei Gorshkov. O aumento do poder nuclear e o conseqüente equilíbrio estratégico com os EUA fizeram com que a URSS passasse a se sentir mais segura e a adotar um perfil internacional mais saliente.

Dessa forma, chegou-se à elaboração da chamada “doutrina da Marinha equilibrada”, a qual prevê que a Marinha soviética deve estar apta a desempenhar missões nucleares ou convencionais, bem como missões em tempo de guerra ou de paz, como forma de consolidar e expandir a presença da URSS no mundo. Explica-se, assim, o esforço na construção de uma importante Marinha de Guerra convencional capaz de estabelecer a presença de navios soviéticos em todos os mares do mundo. Sem prejuízo de que o objetivo eventual e futuro da URSS possa ser o domínio completo dos mares, deve-se assinalar, no entanto, que, nas condições atuais, o objetivo mais concreto que persegue é o de quebrar o monopólio que as frotas ocidentais mantinham sobre eles².

2 McGuire aponta a existência de “falácias” a respeito das motivações subjacentes à política naval soviética: “A primeira falácia deriva do que eu chamo de ‘teoria da puberdade marítima’. Ela é de origem principalmente ocidental e argumenta que porque a União Soviética é uma superpotência, ela necessita de uma capacidade naval mundial. Embora os almirantes Mahan e Gorshkov pudessem apoiar essa proposição, ela não mais se mantém hoje em dia, nem os esforços de construção naval sugerem que a liderança da União Soviética acredite nisso. A Teoria supõe que todas as nações têm o mesmo interesse no uso de força no mar e ignora o impacto das circunstâncias geopolíticas” (McGUIRE, Michael. *Sea Power and Influence*, p. 60).

Em resumo, os objetivos da Marinha soviética podem ser vistos da seguinte forma: no plano nuclear funcionar como vetor dos mísseis estratégicos e, no convencional, evitar o monopólio ocidental dos mares. Em relação a esse último desígnio, os soviéticos têm realizado operações visando marcar presença em determinadas áreas do Terceiro Mundo, sobretudo no Oceano Índico e no Pacífico, áreas onde a presença das Marinhas da OTAN é conspícua.

Na situação atual, a superioridade naval soviética limita-se aos barcos costeiros de menos de mil toneladas e aos submarinos convencionais. Ressalte-se que, no campo dos submarinos lançadores de mísseis balísticos (SSBN e SSB), a vantagem numérica do Pacto de Varsóvia não reflete um maior poder de destruição. Segundo dados do SIPRI, apesar de a URSS possuir maior número de submarinos e de mísseis (909 SLBM) que os países da OTAN (816), os SLBM ocidentais, além de possuírem maior precisão, são dotados de um número bem maior de ogivas (MIRVs). Dessa forma, a URSS possui 1698 ogivas nucleares, enquanto que somente os EUA possuem 5280.

Dois outros fatores reforçam a ideia da superioridade ocidental quanto ao poder de destruição estratégica baseado nos mares: (a) os 22 submarinos estratégicos de propulsão convencional soviéticos (SSB) tornaram-se obsoletos com os novos meios de guerra antissubmarina (ASW); (b) 85%, em média, dos SSBN soviéticos ficam permanentemente ancorados, contra 45% dos norte-americanos, fato que torna a União Soviética bem mais vulnerável a um primeiro ataque estratégico dirigido contra instalações militares. Observe-se, ainda, que os submarinos estratégicos têm escasso valor no campo convencional, que seria o principal foco de preocupação para o Brasil.

No campo dos mísseis táticos embarcados, a OTAN possui superioridade absoluta em relação ao número de mísseis superfície-ar (SAM) (1487 x 402), com a vantagem adicional de que 600 a 800 deles podem ser igualmente usados como mísseis superfície-superfície (SSM). Já em relação aos mísseis SSM, as forças do Pacto de Varsóvia possuem

grande superioridade numérica (1327 x 666). Deve-se, contudo, considerar que (a) aproximadamente metade dos SSMs soviéticos estão colocados em navios leves, apropriados unicamente para operações de defesa da costa, e (b) que mais da metade dos mesmos constitui-se de mísseis de pequeno alcance, os SSM-2.

No campo da aviação naval, definida pelo almirante norte-americano T. B. Hayward como condição *sine qua non* do êxito das operações de navios de superfície na guerra moderna, a superioridade da OTAN é absoluta, o mesmo podendo dizer-se no que diz respeito a forças anfíbias.

Em resumo, as Marinhas dos países da OTAN continuam a ser inegavelmente superiores globalmente à da URSS. Assinale-se, ademais, que o poderio das demais Marinhas do Pacto de Varsóvia é extremamente reduzido em comparação ao da URSS, enquanto que na OTAN a proporção de vasos dos EUA é de um a dois terços do total, conforme o tipo de navio.

A União Soviética desenvolve, no entanto, como apontado, um amplo programa de modernização naval que só em 1980 apresentou navios novos de várias classes diferentes: o cruzador Kirov, primeiro vaso nuclear de superfície soviético, equipado com mísseis antinavio de longo alcance, mísseis antissubmarino e helicópteros; um cruzador menor, cujo papel seria semelhante ao do Kirov; dois destroyers equipados com mísseis respectivamente antissuperfície e antissubmarino; e o primeiro submarino da classe *Oscar*, com 24 mísseis táticos. O submarino nuclear *Typhoon*, com vinte mísseis estratégicos deve entrar em operação em meados da década de 1980.

Os efeitos destas e de outras incorporações recentes à Marinha soviética (os porta-aviões *Kiev* e *Minsk*, o anfíbio *Ivan Rogov* e o navio de reabastecimento *Berezina*) só se farão notar plenamente na próxima década. Se for empreendido um programa de construção em larga escala para cada uma das classes assinaladas, a capacidade naval de alto mar da URSS estará consideravelmente ampliada na última década do século.

As principais bases navais soviéticas das frotas do Báltico, do Mar Negro e do Pacífico estão a distâncias consideráveis das linhas de comunicação do Atlântico Sul. Vladivostok está a mais de 14 mil km do Cabo da Boa Esperança. Ademais, as saídas de todas as bases referidas passam por estreitos controlados por países aliados. Assim, as principais operações navais soviéticas no Atlântico Sul dependeriam para sua realização de apoios avançados.

Capítulo 3

Presença soviética no Atlântico Sul

Embora a presença naval soviética no Atlântico Sul seja reduzida, frequentemente ela é apresentada em termos alarmantes. Afirmações gerais, como a do secretário da Marinha dos EUA em 1976, J. Williams Middendorf II, perante o Senado, no sentido de que “durante a última década a URSS firmou-se como uma potência marítima formidável. Hoje sua Marinha é a maior do mundo”, são complementadas por outras, como as do almirante Harry Train II, atual comandante supremo das Forças Navais Aliadas no Atlântico, perante o 4º Simpósio Internacional sobre Poder Marítimo (Newport, Rhode Island, julho de 1981):

O expansionismo soviético no Oceano Índico e no Atlântico Sul causa grande impacto entre nós... Estamos perfeitamente cientes de que os soviéticos vêm operando (no Atlântico Sul) durante os últimos dez anos com frequência cada dia maior, a partir de pontos de apoio na África Ocidental. O almirante Hayward, da Marinha dos EUA, identificou também, nesse mesmo Simpósio, o Atlântico Sul como a “área marítima que encerra maiores possibilidades de servir de palco a confrontações”.

O contra-almirante Clarence Hill, em artigo publicado em 1980, afirma como objetivo soviético o “corte de nossa linha marítima de suprimentos” e conclui que “a importância estratégica da América do Sul, e do Atlântico Sul em particular, não pode ser desprezada sem dano irreparável aos interesses de segurança nacional dos Estados Unidos”³. Mesmo quando autores como Margaret Daly Hayes, no artigo “Security to the South”, assinalam que a URSS tem mantido até aqui um perfil relativamente baixo na África Ocidental, fazem logo a ressalva de que “no entanto, tal presença é considerada como parte de uma grande ofensiva política soviética na África”.

Concretamente, no entanto, um apanhado dos dados disponíveis revela o seguinte, quanto à presença naval soviética:

- a. a Junta de Chefes de Estado-Maior dos EUA estima a presença naval soviética em época recente na região em 6 a 7 navios de pequeno ou médio porte (um contratorpedeiro, um anfíbio, quatro navios auxiliares) utilizados, geralmente, em visitas a Cotonu, no Benin, e fazendo uso “mais intenso” do porto de Luanda;
- b. o já referido relatório do Comitê de Defesa da WEU assinala o seguinte:
 - i. “ao longo da costa ocidental da África, não há presença soviética substancial exceto em Angola”;
 - ii. entre 1970 e 1975 a URSS mantinha dois navios de combate na região, número que aumentou, a partir do início das hostilidades em Angola, para quatro “navios usualmente velhos”, acompanhados de quatro a seis navios de apoio permanentemente estacionadas em

3 O secretário-assistente para Assuntos Marítimos dos EUA, Robert Blackwell, citado no Latin American Political Report (v. X, n. 38, 1º de outubro de 1976), chegou a “deplorar a crescente participação de navios mercantes soviéticos no comércio com a América Latina”.

- Luanda. Durante a invasão sul-africana de 1981, uma fragata deslocou-se rumo sul para o porto de Moçâmedes; a presença soviética cresceu no período de 200 navios-dia para 2000 navios-dia em 1980;
- iii. navios soviéticos parecem ter utilizado o porto de Conakry, na Guiné, e há informações sobre a disponibilidade ocasional de algumas instalações navais no Benin;
 - iv. os navios soviéticos efetuaram visitas a 16 portos da África Ocidental nos últimos três anos, sem que isso implicasse a concessão de quaisquer facilidades especiais. A França fez 22 visitas no período e os EUA 19, com demonstrações e manobras conjuntas em seis casos (Senegal, Libéria, Costa do Marfim, Togo, Nigéria e Cameroun – neste último caso envolvendo apenas demonstrações);
 - v. “a ausência de submarinos soviéticos e de apoio para eles no Atlântico Sul e especialmente em Luanda revela que o atual posicionamento soviético destina-se mais provavelmente a demonstrar apoio a Angola que a preparar-se para um papel antinavio”;
- c. fonte da Marinha brasileira informou, por outro lado, haverem sido identificados no Atlântico Sul em janeiro de 1981 três navios de guerra soviéticos, um navio de coleta de informações, quatro navios auxiliares e quatro navios de pesquisa;
 - d. a URSS não dispõe de bases navais permanentes no Atlântico Sul (e os EUA tampouco). Note-se que a Constituição da República Popular de Angola contém dispositivo que proíbe a concessão de bases a países estrangeiros.

Quanto à presença aérea soviética na área, são os seguintes os dados principais:

- a. na avaliação da Junta de Chefes de Estado-Maior dos EUA, a URSS, tendo perdido em 1977 os direitos de navegação aérea e de uso de instalações de que dispunha na Guiné-Conakry, depende hoje, basicamente, de voos de longo alcance procedentes de bases distantes. Entre estes, estão os voos dos aviões Bear, de patrulha marítima, de Cuba a Luanda, em média de três por ano;
- b. o relatório do Comitê de Defesa da WEU ressalta que, com a exceção desses voos, as unidades navais soviéticas no Atlântico Sul não dispõem de qualquer apoio aéreo; a avaliação da Marinha brasileira coincide com as anteriores.

Em termos de apoio político soviético aos países da África Ocidental podem-se assinalar os seguintes dados principais:

- a. a URSS tem assessores militares na Mauritânia, Mali, Guiné, Congo e Angola, em números que variam entre uns poucos e 200. Assessores militares cubanos estão presentes no Congo e em Guiné-Bissau e as tropas cubanas em Angola são normalmente estimadas em cerca de 20 mil. Há ainda cerca de 800 militares da RDA neste país;
- b. a URSS tem tratados de amizade com quatro países africanos (Congo, Angola, Moçambique e Etiópia), dois dos quais na costa atlântica. O tratado com o Congo não contém cláusulas militares;
- c. a ajuda soviética para o continente africano, segundo dados da Junta de Chefes de Estado-Maior dos EUA (7,1 bilhões de dólares), é sete vezes menor que a concedida ao Oriente Médio e corresponde a 11% do total da ajuda externa do país. Desse montante, mais da metade é aplicado na Etiópia (principalmente)

e em Angola. A ajuda cubana a Angola é orçada em 160 milhões de dólares e a ajuda soviética para o Peru, para efeitos de comparação, é estimada em um bilhão de dólares.

A presença soviética na África Ocidental é também apontada em áreas não quantificáveis. Muitos analistas veem na ação conjugada militar e política da URSS na região um plano para dominá-la totalmente. As ações políticas nesse sentido teriam por base o apoio a movimentos anticoloniais e antirracistas e o uso também de táticas de pressão e chantagem junto a governos locais, quando necessário. Alguns desses aspectos políticos são considerados no curso do presente trabalho. Destaque-se, por agora, que este tipo de visão da ameaça soviética leva, com frequência, à valorização da República da África do Sul como único bastião confiável de defesa contra o comunismo e associa-se, também com frequência, à ideia de que os demais governos da região são, em última análise, incapazes de opor resistência à URSS no nível da ação política.

À guisa de conclusão deste pequeno esboço, pode-se apontar que a presença naval soviética no Atlântico Sul, embora tenha crescido na última década e possa ampliar-se na próxima, não corresponde, em termos concretos, ao tom alarmista com que muitos analistas ocidentais a encaram. Para ilustrar a diferença de grau entre a presença soviética e a presença da OTAN na área bastaria, talvez, assinalar a realização da operação “Ocean Venture 81”, que reuniu, no Atlântico Norte e no Sul, 250 navios, mil aviões e 120 mil homens de 14 países. Além disso, os EUA dispõem de número considerável de navios de apoio logístico no Atlântico Sul e de instalações na ilha de Ascensão, que lhe proporcionam capacidade adicional de controle e patrulhamento.

Nem os EUA nem a URSS dispõem de bases no Atlântico Sul. As bases soviéticas mais próximas são as de Cienfuegos, em Cuba, e as importantes instalações navais que opera na Etiópia, no Iêmen do Sul e no Vietnã. As forças soviéticas teriam também acesso a instalações mais modestas em Moçambique, Tanzânia (Zanzibar) e Madagascar. Os EUA, por sua vez, têm bases em Key West (Flórida) e Guantánamo

(Cuba), além de ter expandido substancialmente sua presença no Oceano Índico e no Chifre da África (Diego García, Quênia, Somália, Omã).

A importância relativa da presença naval soviética no Atlântico Sul, em termos de sua presença global, pode ser vista pela seguinte estatística medida em navios/dia no ano de 1979: Mediterrâneo, 16 500; Atlântico Norte, 11 500; Pacífico, 8400; Índico, 7600; Atlântico Sul, 2000; e Caribe, 1050.

Em termos de regiões do Terceiro Mundo, portanto, o Oceano Índico é uma área que merece muito mais a preocupação dos analistas da OTAN, não só pela presença soviética consideravelmente maior, mas também pelas oportunidades geográficas muito melhores que oferece ao bloqueio de vias de comunicação em lugares onde os soviéticos se fazem presentes, sobretudo nos estreitos de Bab-el-Mandeb (na boca do Golfo de Aden) e Madagascar.

Dentre todos, o Oceano Atlântico Sul é o que abriga o menor grau de presença militar das superpotências; é o mais distante das bases de apoio e do território da União Soviética e o que oferece maiores dificuldades logísticas à sua ação, pelo que apresenta opções estratégicas e geográficas claramente inferiores às do Oceano Índico para qualquer eventual esforço soviético de cortar as rotas de suprimento de interesse dos países da OTAN. Registrem-se, a propósito, as conclusões a que chegou o Comitê de Defesa da WEU sobre a matéria: “O Atlântico Sul é a área mais improvável para uma ameaça naval à navegação aliada”; e “Não se pode comprovar (“there is no evidence of”) um plano soviético para dominar o continente (africano)”⁴.

Mesmo assim, passemos à discussão de possíveis cenários de enfrentamento no Atlântico Sul.

4 Margaret Hayes refere-se aos problemas da segurança do Atlântico Sul do seguinte modo em *Brasil and the South Atlantic*: “A questão do Atlântico Sul, definida de uma perspectiva militar ou de defesa oceânica, parece basicamente retórica no contexto atual. Em grande medida, ela é um reflexo da política das superpotências no próprio Atlântico Sul e em áreas adjacentes (OTAN, o Oceano Índico e o Chifre da África) e em cenários de guerra naval global na escala da II Guerra Mundial. A análise das atividades soviéticas no Atlântico Sul indica que elas são consideravelmente menos ameaçadoras (ainda que preocupantes) que o sugerido pelas manchetes de jornais. Os soviéticos não estabeleceram bases importantes na Guiné nem em Angola”.

Capítulo 4

A guerra de recursos

A ideia de que a URSS estaria engajada em um esforço de preparação para cortar as rotas de suprimento de interesses dos países da OTAN frequenta inúmeros textos norte-americanos preocupados com a estratégia militar global. Naturalmente, a tentativa de cortar as linhas de suprimento inimigo é parte integrante de qualquer esforço de guerra, sobretudo convencional e, visto neste contexto, o interesse maior da URSS concentrar-se-ia sobretudo no Atlântico Norte e no Caribe, para cortar as conexões entre a América do Norte e a Europa, e à volta do Japão, para cortar suas conexões com ambos. A prioridade a ser dada ao Atlântico Sul seria, novamente, baixa ou pelo menos secundária.

Há, no entanto, uma corrente de pensamento mais específica, que vê na URSS a intenção de asfixiar as economias ocidentais, privando-as do recurso às matérias-primas provenientes dos países do Sul (petróleo, minérios e materiais estratégicos, sobretudo). Seja pelo próprio desejo de enfraquecer as economias ocidentais, seja por antecipar-se a uma futura escassez de tais recursos, inclusive em seu território, a URSS empenhar-se-ia em mover uma “guerra de recursos” ao Ocidente, de duração indefinida, para o que se empenharia em controlar as fontes de

tais suprimentos e, adicionalmente, cortar as rotas navais de interesse ocidental no Hemisfério Sul. A presença soviética no Afeganistão e no Índico, em Angola e no Atlântico é vista frequentemente sob essa ótica, não só por setores militares norte-americanos, mas também por setores políticos, inclusive no Departamento de Estado, embora, neste caso, de forma geralmente breve ou velada. Tal ótica inspira fundamentalmente as preocupações norte-americanas com a defesa do Atlântico Sul.

Esse tipo de colocação pode ser apreciado com maior clareza em textos militares, entre os quais se encontra artigo publicado pelo contra-almirante reformado norte-americano Clarence Hill, vice-presidente para Assuntos Governamentais da “Association of Naval Aviation”.

Antes de considerar o desenvolvimento da argumentação do almirante Hill, cabem algumas observações quanto à natureza e às premissas do artigo. Trata-se de um trabalho redigido no período eleitoral norte-americano e destinado basicamente a contribuir para o debate político dentro daquele país. Seu objetivo era o de sugerir mudanças políticas para a eventualidade de uma vitória do candidato republicano, o que efetivamente se deu. Assim, por sua própria natureza, o documento propicia uma visão mais nítida das motivações nacionais do novo enfoque internacional nele sugerido. Os grifos aqui apresentados demonstram claramente este ponto, cuja nitidez desaparece em documentos que defendem a mesma linha de argumentação, mas que se destinam ao público internacional.

O enfoque do almirante Hill baseia-se nas seguintes premissas principais:

- a. a URSS tem objetivos expansionistas, entre os quais está o de explorar em seu favor as guerras de libertação e anticolonialistas no Terceiro Mundo;
- b. paralelamente, convencidos de que as potências do Eixo teriam provavelmente vencido a guerra se houvessem logrado cortar as rotas aliadas de suprimento no Atlântico Norte e no

Pacífico, os soviéticos acreditam que sua política não pode ser implementada sem uma substancial força marítima capaz de atuar em alto mar;

- c. Hill conclui que “portanto, uma frota submarina (soviética) era necessária para cortar nossa linha marítima de suprimentos”; que “a URSS adquiriu uma capacidade naval expressiva que lhe permite praticar políticas intervencionistas a grande distância”; e que “é bem possível que (a URSS) venha a buscar explorar cada vez mais situações geopolíticas e geoestratégicas em que goze de uma capacidade local superior”;
- d. nesse contexto, “a importância estratégica da América do Sul, e do Atlântico Sul em particular, não pode ser desprezada sem dano irreparável aos interesses de segurança nacional dos Estados Unidos”; “os recursos da América do Sul são um segmento indispensável de nossa base industrial e o Atlântico Sul é a principal via marítima de suprimentos de matérias-primas para a América do Norte e a Europa”. Hill lista 14 produtos de base estratégicos adquiridos pelos Estados Unidos e comercializados através do Atlântico Sul. O Brasil é indicado quatro vezes como país supridor; a África do Sul aparece sete vezes.

No desenvolvimento de seu trabalho, o almirante Hill afirma que seu objetivo precípua é o de determinar como melhor proteger o fluxo de materiais estratégicos para o Hemisfério Norte, a seu ver ameaçado. Tal ameaça provém não só dos fatores anteriormente expostos, mas também de considerações mais abstratas: “Devemos planejar não com vistas ao futuro previsível, mas sim ao futuro imprevisível”. Com base em parâmetros tão elásticos, Hill prevê a hipótese de o comércio no Atlântico Sul ficar “completamente à mercê dos soviéticos por um período de tempo indefinido”. As linhas de ação sugeridas pelo autor para contra-arrestar essa possibilidade serão examinadas posteriormente.

Também o almirante Train, comandante das Forças Aliadas do Atlântico, elabora todo o seu raciocínio em torno das ameaças soviéticas às linhas marítimas de comunicação de interesse para o Ocidente:

- a. “o expansionismo soviético e a dimensão de seu poder naval são as principais ameaças à continuidade da livre utilização dos oceanos, dos quais dependemos todos; assegurá-la é a tarefa primordial de nossas Marinhas (assim como) assegurar a integridade dos portos vitais para nós”. “A perda de Rotterdam causaria sério impacto na economia e no esforço de guerra europeus”;
- b. “As linhas marítimas de comunicação do Atlântico Sul têm crescente significado para os interesses ocidentais. [...] A região abrange corredores de navegação vitais. [...] A interdição dessas linhas implicaria grandes prejuízos para o Ocidente. [...] O Atlântico Sul pode facilmente tornar-se o elo mais fraco, da cadeia vital do petróleo destinado à Europa e ao Ocidente (*sic*). [...] O Atlântico Sul é o cabo salva-vidas do mundo moderno”;
- c. “A política norte-americana do passado resultou em uma situação em que passamos de uma posição de relativa segurança em nosso próprio hemisfério para outra na qual poderíamos muito bem defrontar-nos com bases soviéticas em nosso flanco sul. Isto dá lugar a um pesadelo geopolítico potencial. [...] A elevação do papel desempenhado pelo Oceano Índico prenuncia acentuada presença norte-americana no Atlântico Sul”.

Também as conclusões do almirante Train quanto às linhas de ação a seguir diante de tais ameaças são examinadas mais adiante.

É significativo que nos dois trabalhos focalizados não haja dados concretos sobre a presença soviética no Atlântico Sul. Ressalte-se que o

almirante Train mencionou, no trabalho citado, Conakry e Luanda nesse contexto, abstendo-se, no entanto, de dar qualquer detalhe a respeito. A menção a Conakry, feita em julho de 1981, é particularmente dúbia, pois se sabe que desde 1977 foram suspensos os voos soviéticos na Guiné e que não existem bases permanentes soviéticas em nenhum ponto da região. Todo o raciocínio é conduzido em bases altamente hipotéticas.

Não surpreende, portanto, que o Comitê de Defesa da WEU tenha considerado a possibilidade de operações navais soviéticas contra a navegação em áreas periféricas, em uma situação que não chegue à guerra total, como “demasiado remota para merecer consideração”, acrescentando que as Marinhas aliadas, mais fortes, teriam a capacidade de “responder taxativamente aos navios soviéticos em muitas partes do mundo e os países aliados teriam uma gama de outras opções abertas”.

O general Meira Mattos e o almirante Ibsen de Gusmão Câmara, em conferência conjunta pronunciada em Buenos Aires em novembro de 1981 assinalaram que a eventualidade de uma guerra global é indesejável para a URSS, a qual, no entanto, pode recorrer, em tempos de paz, ao “poder de pressão” e à “chantagem política”, visando ao “domínio de pontos estratégicos na África [...] para estrangular a economia do Ocidente e levá-lo ao colapso econômico, mesmo sem efetivamente atacar seus territórios”. Acrescentam os autores, ainda, que as forças aeronavais soviéticas no Atlântico Sul “terão tanto maior significado quanto mais consolidados e seguros estiverem suas bases e pontos de apoio logístico estabelecidos no litoral africano”. Faço esta menção porque ela coloca mais de perto os problemas da eventual escalada de uma ação militar contra a navegação comercial em uma guerra aberta e da necessidade de bases (inexistentes) para essa ação.

Quanto ao primeiro problema, merece citação um comentário de Lindsey:

O uso total de armas termonucleares contra populações, indústrias e portos determinaria que os navios que pudessem ainda navegar não

teriam portos onde carregar e descarregar, nem cargas a transportar. Isto levanta a possibilidade de uma terceira batalha do Atlântico não acompanhada de uma guerra estratégica contra os territórios dos participantes principais. Muitos descartam essa hipótese argumentando que qualquer violência que se aproxime do nível de uma campanha marítima prolongada, com o afundamento de número substancial de navios mercantes, evolui inevitavelmente no rumo de uma confrontação estratégica total. É bem possível, no entanto, que o limiar da dissuasão estratégica nuclear tenha chegado a um nível tão alto que as hostilidades marítimas pudessem ser toleradas por período prolongado sem uma escalada rumo à destruição dos territórios nacionais.

Lindsey acrescenta ainda que:

A maioria das guerras menores do século XX tem ocorrido em terra, mas muitas, por exemplo, na Coreia e no Vietnã, foram sustentadas por imenso apoio naval, e as forças que operavam em terra receberam importante apoio de fogo de peças navais e de porta-aviões. No entanto, tanto a guerra da Coreia quanto a do Vietnã, foram conduzidas sob restrições peculiares que deram à potência naval dominante uma virtual passagem livre em troca da limitação do uso de seu poder marítimo e aéreo contra alvos que provavelmente resultariam numa escalada do conflito.

É altamente improvável a execução desse tipo de ação naval por parte da URSS no Atlântico Sul e isto por uma série de razões. Em primeiro lugar, o risco da escalada em uma guerra nuclear total é realmente enorme. Em segundo lugar, mesmo na hipótese de não ocorrer tal escalada, as retaliações aliadas possíveis poderiam ser amplas e diversificadas, com prejuízo para a URSS, inferior em poderio naval, logístico e econômico aos aliados ocidentais (o uso do armamento nuclear contra a Europa Ocidental está excluído pela definição da situação). Em terceiro lugar, os cenários possíveis dessa ação inverossímil seriam, como vimos, o Atlântico Norte, onde a interrupção das linhas de comunicação direta entre os EUA e a Europa Ocidental mereceriam prioridade inevitável do ponto de vista soviético, ou o Índico, que oferece melhores

condições para esse tipo de ação. Ademais, no contexto de uma guerra de recursos em uma situação de guerra naval como essa – e também em caso de guerra total – as operações soviéticas no Atlântico Sul teriam de limitar-se aos navios que estivessem nessa área antes do início das hostilidades, pois não haveria qualquer possibilidade de reforços ou trocas de frotas, principalmente se se levar em conta a distância das bases soviéticas e o domínio aliado sobre suas saídas.

Meira Mattos e Ibsen Câmara, entre muitos outros, insistem na importância da utilização de bases próximas para apoiar operações de envergadura no Atlântico Sul e atribuem à URSS o objetivo de obtê-las na África Ocidental. Além dos aspectos políticos que a questão apresenta, e que levaram à suspensão dos direitos soviéticos na Guiné e a reiteradas recusas por parte de Guiné-Bissau e Cabo Verde (segundo informações de imprensa não confirmadas oficialmente) em permitir mesmo a localização de instalações menores de apoio em seus territórios, continua a ser significativo o fato de que nem a URSS, nem os EUA disponham de bases permanentes no Atlântico Sul.

Admite-se que uma das razões para isso é de caráter estratégico-militar. As eventuais bases soviéticas na área, ao contrário das existentes no Hemisfério Norte, não poderiam ter, no futuro previsível, sistemas eficazes de defesa antimíssil e, em caso de conflagração, seriam, provavelmente, destruídas nos primeiros trinta minutos do conflito. Qualquer investimento maior nesse sentido seria, do ponto de vista militar, um esforço inútil. O fato de que tampouco os EUA dispõem de bases na África Ocidental é um elemento adicional a demonstrar a consciência que as superpotências têm da inviabilidade dessa estratégia.

Nessas circunstâncias, sem bases e com uma presença naval de superfície apenas simbólica, uma ação bélica soviética no Atlântico Sul deveria ter por eixo o emprego de submarinos dotados de mísseis táticos e estratégicos, que poderiam atingir tanto navios e alvos próximos quanto instalações militares e cidades situadas a milhares de quilômetros de distância. Viu-se que um dos poucos pontos em que a Marinha soviética

pode rivalizar com as da OTAN é exatamente o da guerra submarina. Por outro lado, com o desenvolvimento das técnicas de detecção, cruciais na guerra antissubmarina, através do uso de satélites, instalações em terra firme e em navios, as quais tornaram o mar praticamente transparente, sabe-se que hoje os EUA mantêm sob acompanhamento permanente a localização de todos os submarinos soviéticos, havendo apenas alguma imprecisão quanto ao posicionamento de submarinos da classe Delta, que operam no Ártico. Em síntese, os vários níveis da defesa antissubmarina são a detecção prévia, a detecção específica, principalmente por helicópteros, o ataque ao submarino, a interferência eletrônica sobre o míssil que por ventura chegasse a disparar e o fogo antiaéreo contra o míssil que se aproximasse do alvo.

Geograficamente, segundo a descrição de Holst,

a estratégia norte-americana de guerra antissubmarina consiste no estabelecimento de uma série de barreiras à ação inimiga. A primeira linha de defesa, à volta das bases soviéticas, constituir-se-ia, provavelmente, de submarinos de ataque e aviões-patrolha; a segunda concentrar-se-ia em pontos de estrangulamento do tráfego marítimo, sobretudo no Atlântico Norte, composta de aviões-patrolha de longo alcance, submarinos de ataque assistidos por sistemas de vigilância e porta-aviões; a terceira envolveria principalmente forças de escolta e seus helicópteros.

As prioridades norte-americanas para a guerra antissubmarina são, portanto, as saídas das bases soviéticas, o Atlântico Norte e as zonas onde se concentram as forças soviéticas. Por outro lado, dentro dos limites geográficos de nosso interesse imediato, a Marinha brasileira tem reconhecida capacidade de ação antissubmarina, considerada por L. R. Scheina, por exemplo, como importante “mesmo em comparação com as das superpotências”⁵.

Pouco mais haveria o que comentar neste setor, dentro do escopo deste trabalho, sendo a Marinha brasileira capaz de autodefender-se, a

5 A referência à frase de Scheina aparece em “Security to the South”, de Margaret Hayes.

Marinha norte-americana capaz de deter as ações soviéticas e o Atlântico Sul um palco triplamente improvável de confronto.

Haveria ainda, no entanto, um cenário alternativo a discutir – o de uma operação diversionista no Atlântico Sul, imediatamente anterior ao início de um conflito geral, destinada a retirar forças navais aliadas de regiões prioritárias, como o Atlântico Norte, onde o esforço de guerra soviético teria de concentrar-se.

Nesse caso, a ação seria provavelmente rápida ou talvez não chegasse a consumir-se, permanecendo no nível da ameaça, uma vez logrado o objetivo de deslocar as forças aliadas. De todos os modos, os alvos atingidos ou ameaçados teriam de ser do interesse específico das nações da OTAN, para maximizar o efeito esperado, sendo provável que a URSS tomasse o cuidado de não hostilizar diretamente os interesses de outros países para não os envolver imediatamente na guerra. Esta é uma hipótese que o Brasil e os demais países da área devem considerar no contexto de seus planos de ação contingente. A ação concreta a tomar dependeria das circunstâncias do acontecimento, sua localização geográfica e os interesses que ameaçasse, podendo variar desde o recuo para posições melhores de defesa até a aceitação do envolvimento na guerra, já a essa altura iminente.

Neste nível de hipótese, não se pode excluir tampouco a utilização, pelas superpotências, do Atlântico Sul (ou do Pacífico Sul) como palco de ações bélicas com o objetivo de demonstrar concretamente sua disposição de agir, sem, contudo, hostilizar o adversário ao grau máximo e convidando a que a eventual reação tenha lugar também em áreas periféricas. Seria uma escalada do processo de transferência das tensões Leste-Oeste para áreas do Terceiro Mundo, com consequências terríveis para os países que se deixassem arrastar pelo conflito bipolar, transformados em alvos prioritários de tais demonstrações de poder.

Finalmente, restaria considerar a hipótese da guerra nuclear total, “quando os navios já não teriam portos onde atracar nem cargas que transportar”. Em uma guerra curta, não haveria como tentar mais que a defesa do próprio território nacional. Em uma guerra longa, o

Brasil, por seus compromissos ocidentais, provavelmente envolver-se-ia, dentro dos limites de seus recursos. Não se deve esquecer que, mesmo nesta hipótese, catastrófica para todos e sob todos os pontos de vista, o Atlântico Sul e a América do Sul poderiam ser teatros marginais de operações de guerra. Lembro-me, incidentalmente, de uma recente observação de um general da Junta de Chefes-de-Estado-Maior dos EUA no sentido de que a China provavelmente não se envolveria em uma guerra entre as superpotências, na esperança de que, assim, pudesse ela ser a vencedora do conflito.

A guerra nuclear total escapa, no entanto, ao alcance deste trabalho. Do cenário de uma “guerra de recursos”, no Atlântico Sul, que procuramos analisar, pode-se concluir que é sumamente improvável. Além de todas as considerações anteriores, há que acrescentar outra, ainda não explicitada: a URSS não parece ter interesse nela. Suas prioridades econômicas e militares estão claramente no Hemisfério Norte. Sua ação como país, apesar de seus enormes gastos militares, não pode ser descrita como exclusivamente destrutiva ou interessada obsessivamente no aniquilamento do mundo ocidental, com o qual busca desenvolver vínculos de cooperação que lhe são essenciais. Na África, tenta claramente aproveitar oportunidades que se abrem à sua ação, mas faltam-lhe o poder e a intenção de usá-lo prioritariamente aí, de tal modo que não se pode caracterizar a existência de um plano soviético de dominação daquele continente. A ação soviética nos países do Sul concentra-se basicamente nas áreas que lhe são periféricas, sendo Cuba a exceção óbvia. O apoio a Angola, mesmo durante a mais recente invasão sul-africana, foi meramente simbólico: a URSS praticamente assistiu ao controle do processo de independência da Namíbia pelo Grupo de Contato Ocidental. A URSS não se comprometeu substancialmente em ajudar o governo de Allende no Chile e não reagiu militarmente quando foi derrubado⁶. Mais especificamente, a URSS não provocou até

6 Elizabeth Valkenier observa o seguinte quanto à visão do mundo econômico pela URSS: “O fracasso em conseguir penetrar significativamente nos mercados africanos é paralelo à decisão de Moscou de modernizar-se com a ajuda

aqui qualquer incidente envolvendo o fluxo normal das rotas marítimas de interesse do Ocidente, nem no Atlântico Sul nem alhures. Não se conhecem tampouco quaisquer pronunciamentos soviéticos, diretos ou indiretos, que pudessem ser interpretados como ameaça no sentido de cortar o tráfego marítimo civil. Tal ação, além de colocar a própria URSS no limiar de uma guerra total e prejudicar seus próprios interesses econômicos, afetaria também substancialmente os interesses de seus aliados, dos países exportadores de petróleo, dos países do Terceiro Mundo que ela própria visa atrair e de todas as nações que têm interesse no comércio internacional.

A postura global da União Soviética, e sua postura naval em particular, refletem mais a dupla intenção de aproveitar as oportunidades locais que se abrem à sua ação e evitar o controle absoluto dos mares pelo Ocidente que o desejo de se colocar diante da alternativa primária de dominar o mundo ou destruí-lo.

A acentuada desproporção entre os alarmantes diagnósticos de setores, inclusive oficiais, norte-americanos, acompanhados por colocações semelhantes por parte de diversos setores de países da área do Atlântico Sul, e as proporções reais da presença soviética nessa área tem certamente uma dimensão política, pelo menos no sentido de desenvolver a consciência de que existe uma ameaça séria à integridade física e às instruções políticas dos países ocidentais e de promover o reforço dos vínculos de cooperação para a segurança entre os países da área, sob a inevitável liderança dos EUA.

Do ponto de vista estritamente militar é até natural que se dê prioridade, na discussão de cenários alternativos, à consideração da defesa do interesse nacional na hipótese mais desfavorável dentre todas as consideradas; a ideia é a de preparar-se para o pior. Do ponto de vista político, no entanto, trata-se de promover as soluções de menor

de investimentos ocidentais. Os imperativos econômicos que forçaram este avanço na reaproximação Leste-Oeste levaram, por sua vez, ao abandono da teoria stalinista das duas economias mundiais. Os soviéticos vieram a aceitar a existência de um único mercado mundial, que opera acima dos dois sistemas políticos em competição e que impõem variados graus de interdependência a todos os países”.

custo; a ideia é a de lograr o melhor, dentro do possível. No caso concreto, é importante não subordinar, em tempo de paz, os objetivos e a capacidade de ação nacionais a supostas necessidades globais da confrontação bipolar e à hipótese extrema e final do conflito mundial. Frise-se, finalmente, que os países ribeirinhos do Atlântico Sul são totalmente indefesos diante da ação de mísseis com ogivas nucleares, o que coloca riscos ao alinhamento automático diante da confrontação bipolar agora muito maiores que no passado⁷.

7 O contra-almirante Mário César Flores coloca a questão da seguinte maneira: “O alinhamento apropriado e oportuno com os norte-americanos, em cujo campo estratégico caber-nos-á uma participação complementar, não implica, porém, a inexorabilidade de compromissos prematuros com sabor de conflito global, pois, a despeito da nossa inequívoca inserção no mundo ocidental de cultura e valores, a prudência, no campo desse conflito, é indispensável para que não agravemos as dificuldades que afligem o país”.

Capítulo 5

Operações navais em áreas não cobertas por tratados

O limite meridional da OTAN é determinado pelo Trópico de Câncer. O limite oriental da “zona de segurança” do texto em vigor do TIAR é determinado, no Atlântico Sul, pelo meridiano que passa a 24° de latitude oeste.

Com muita frequência, assinala-se que a área atlântica situada ao Sul do Trópico de Câncer e a leste do Meridiano 24 constitui um “vácuo de poder”.

Ora, a segurança em alto-mar, em tempos de paz, é respaldada pelo interesse comum no princípio da liberdade de navegação e pelos demais princípios relevantes do Direito Internacional, inclusive os contidos na Carta das Nações Unidas. Além da área referida do Atlântico Sul, há numerosas áreas marítimas – talvez mesmo a generalidade delas – que não estão cobertas por arranjos ou pactos militares (por exemplo, o Índico, o Golfo, a maior parte do Pacífico, etc.). Não procede, portanto, a ideia de que houvesse um “vácuo” no Atlântico Sul; os pactos militares são a exceção e não a regra.

Mesmo assim, e mesmo sendo o Atlântico Sul o mais “desarmado” de todos os grandes mares, há sempre quem defenda, em diversos lugares, a ideia de uma organização de defesa para este espaço marítimo. Em função disso, vale a pena examinar duas possibilidades de desenvolvimento de operações navais em áreas do Atlântico Sul não cobertas por tratados.

5.1. O Sistema Interamericano

Tanto o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) quanto a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) contêm disposições relativas à segurança dos Estados Membros, algumas das quais são relevantes para o exame da situação no Atlântico Sul.

A Carta da OEA considera o tema de maneira ampla no artigo 28, que prevê que:

Se a inviolabilidade, ou a integridade do território, ou a soberania ou a independência política de qualquer Estado americano forem atingidas por um ataque armado, ou por uma agressão que não seja ataque armado, ou por um conflito entre dois ou mais Estados americanos, ou por qualquer outro fato ou situação que possa pôr em perigo a paz da América, os Estados Americanos aplicarão as medidas e processos estabelecidos nos tratados especiais.

O artigo 27 invoca a defesa coletiva, afirmando que:

Toda agressão de um Estado contra a integridade ou a inviolabilidade do território, ou contra a soberania, ou a independência política de um Estado americano, será considerada como agressão contra todos os demais Estados americanos.

Note-se que o artigo 27 refere-se ao conceito de “agressão”, que não é definido na Carta, mas que como veremos, encontra definição no artigo 9º do TIAR e, de forma mais detalhada, no artigo 9º do Protocolo de Reforma do Tratado.

Os artigos 59, 63, 80 e 81 da Carta definem as atribuições de Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores e do Conselho Permanente da OEA nesse campo. O artigo 64 estabelece um Comitê Consultivo de Defesa, integrado pelas “mais altas autoridades militares”, como órgão assessor para os problemas de colaboração militar. O artigo 83 estabelece a criação de uma Comissão Interamericana de Soluções Pacíficas, como órgão subsidiário do Conselho Permanente. As decisões da Reunião de Consulta são tomadas por maioria de dois terços dos países representados na reunião.

O TIAR, referido indiretamente nos artigos 28 e 64 da Carta da OEA, contém os seguintes dispositivos relevantes:

- a. o artigo 3º § 1º retoma a substância do artigo 27 da Carta da OEA referindo-se, no entanto, a “ataque armado” ao invés de “agressão” a um estado americano e compromete as Partes Contratantes a auxiliar na defesa desse estado, de acordo com o artigo 51 da Carta da ONU;
- b. nesse contexto, até que o Órgão de Consulta do Sistema Interamericano tome uma decisão, e por solicitação do(s) estado(s) diretamente atacado(s), “cada uma das Partes Contratantes poderá determinar as medidas imediatas que adote individualmente”, as quais serão posteriormente examinadas pelo Órgão de Consulta (art. 3º § 2º);
- c. o artigo 4º define a “região a que se refere” o tratado, a qual compreende o continente americano e porção substancial do mar que o rodeia. Na parte que nos interessa, essa área é limitada a leste pela linha loxodrômica que une o ponto situado a 20º de latitude norte e 60º de longitude oeste (logo a nordeste das Pequenas Antilhas) ao ponto situado a 5º de latitude norte e 24º de longitude oeste (incluindo na área os Penedos de São Pedro e São Paulo), seguindo daí diretamente ao Polo Sul;

- d. os mecanismos do tratado aplicam-se a todos os casos de ataque armado efetuado dentro da área mencionada. No entanto, quando o ataque se der fora dessas áreas (art. 3º, § 3º) aplica-se o artigo 6º, que estabelece que:

Se a inviolabilidade, ou a integridade do território, ou a soberania, ou a independência política de qualquer Estado americano forem afetadas por uma agressão [...] por um conflito extracontinental, [...] ou por qualquer outro fato ou situação que possa pôr em perigo a paz da América, o Órgão de Consulta reunir-se-á imediatamente a fim de acordar as medidas que em caso de agressão se devam tomar em ajuda do agredido ou, em todo caso, as que convenha tomar para a defesa comum e para a manutenção da paz e da segurança do Continente;

- e. o artigo 9º inclui entre os atos caracterizados como de “agressão” o “ataque armado, não provocado, [...] contra forças terrestres, navais ou aéreas” de um estado⁸;
- f. o artigo 8º prevê a adoção de medidas de retaliação que vão desde a retirada dos chefes de Missão diplomática até o uso da força armada; o artigo 20 determina que as decisões referentes a tais medidas são obrigatórias para todos os estados signatários do tratado, “com a única exceção de que nenhum Estado estará obrigado a empregar a força armada sem seu consentimento”.

O TIAR foi emendado pelo Protocolo de Reforma firmado na Conferência de Plenipotenciários reunida em julho de 1975 em São José, Costa Rica, o qual, no entanto, ainda não entrou em vigor por não haver sido ratificado por dois terços dos estados que o firmaram.

⁸ Aqui há uma situação curiosa. O artigo 6º é aplicável entre outros casos, ao de “agressão que não seja ataque armado”. O artigo 9º define dois casos específicos de agressão: o ataque armado ao território, população ou forças armadas; e a invasão pela força armada, e que configura, obviamente, também um ataque armado. Ora, a que agressão se aplicaria, então, o artigo 6º? Na verdade, a intenção aqui é a de estabelecer um tratamento para as situações previstas no artigo 6º diferente do dispensado ao ataque armado, considerado no artigo 3º.

No que interessa ao tema de que nos ocupamos, as principais modificações ocorridas são as seguintes:

- a. a inclusão, nos *consideranda*, do desejo de “reafirmar e fortalecer o princípio da não intervenção e o direito de cada Estado de escolher livremente sua organização política, econômica e social”, o que poderia restringir o alcance das referências já vistas a “qualquer fato ou situação que possa pôr em perigo a paz da América”; o novo artigo 12 estabelece o primado daqueles princípios sobre o texto do tratado;
- b. a menção a “Estados Parte” em lugar de “Estados americanos”, o que exclui os não signatários do TIAR do essencial de seus dispositivos;
- c. o reforço das referências à Organização das Nações Unidas:
 - i. as medidas imediatas a que se refere o artigo 3º devem ser tomadas “de acordo com o artigo 51 da Carta da ONU”;
 - ii. o Órgão de Consulta interamericano examinará tais medidas imediatas e acordará as “medidas coletivas que sejam necessárias, inclusive a ação conjunta que possam empreender junto às Nações Unidas a fim de que se tornem efetivas as disposições pertinentes da Carta daquela Organização” (art. 3º, § 4º do Protocolo);
 - iii. as medidas de legítima defesa previstas no artigo 3º poderão ser aplicadas “até que o Conselho de Segurança das Nações Unidas tenha tomado as medidas necessárias para manter a paz e a segurança internacionais” (art. 3º, § 6º do Protocolo);

- iv. as Partes enviarão imediatamente ao Conselho de Segurança das Nações Unidas informações completas sobre as atividades desenvolvidas ou projetadas de legítima defesa ou para manter a paz e a segurança internacionais (art. 10 do Protocolo);
- d. a alteração da região a que se refere o tratado, que, na área que nos concerne, passa a ser delimitada pela linha loxodrômica que une o ponto situado a 36° de latitude norte e 65° de longitude oeste (ao norte das Bermudas) ao ponto do equador situado a 20° de longitude oeste (portanto, 4° mais a leste dos Penedos São Pedro e São Paulo, com relação ao limite anteriormente estabelecido), seguindo daí diretamente até o Polo Sul;
- e. a retirada da referência explícita a ataques efetuados fora da área de aplicação do tratado; a abrangência dos dispositivos anteriormente mencionados é, no entanto, preservada no novo artigo 5º, que conserva o alcance do artigo 6º original, modificando-o apenas acessoriamente, como se vê:

Se a inviolabilidade ou a integridade do território ou a soberania ou a independência política de qualquer Estado Parte for afetada por um ato de agressão, dos determinados conforme o artigo 9º deste Tratado, que não se enquadre no regime do artigo 3º, ou por um conflito ou fato grave que possa pôr em perigo a paz da América, o Órgão de Consulta reunir-se-á imediatamente a fim de acordar as medidas que devam ser tomadas em auxílio do Estado Parte afetado, bem como as medidas e gestões que convenha adotar e realizar para a defesa comum e para a manutenção da paz e da segurança do Continente;

- f. o conceito de agressão é definido de forma mais detalhada no artigo 9º do Protocolo, com base na Resolução 3314 (XXIX) da Assembleia Geral das Nações Unidas. Mantém ela, neste contexto, a referência ao ataque contra as forças armadas terrestres, navais ou aéreas de um estado;

- g. as medidas de retaliação, que, como vimos, eram obrigatórias, com a única exceção do uso da força armada, exceção que se mantém no Protocolo, passam a sê-lo, ou não, de acordo com a decisão específica do Órgão de Consulta.

Verifica-se, pois, que tanto a Carta da OEA, quanto a versão atual do TIAR e, até certo ponto, sua versão modificada pelo Protocolo de São José contêm dispositivos que poderiam permitir a tomada de medidas de defesa contra atos hostis praticados fora da área propriamente interamericana. Não seria despropositado argumentar, por exemplo, que a interrupção à força de um fluxo substancial de suprimentos de interesse dos países americanos nas proximidades da costa ocidental africana seja um fato ou situação que atinge ou afeta sua soberania e pode pôr em perigo a paz da América, para usar a terminologia da Carta da OEA e do TIAR, o que permitiria desencadear os mecanismos de ação continental^{9, 10}.

Esta conclusão quanto à possível aplicabilidade do TIAR além da zona de segurança, ou seja, da “região a que se refere” o tratado, tem o propósito exclusivo de fornecer um argumento em favor da desnecessidade da criação de uma organização de defesa do Atlântico Sul. Não se podem desconhecer os problemas políticos que acarretaria qualquer tentativa de proceder a tal aplicação, nem se deseja fazê-lo.

O interesse brasileiro não é o de estender ostensivamente a área de aplicação do TIAR nem o de proceder a nova reforma de seu texto

9 O professor Antonio Gómez Robledo, em sua Conferência sobre o Protocolo de Reforma do TIAR, observou que: “todo cuanto se quiera puede caer dentro de la hipótesis de ‘una agresión que no sea ataque armado’. No hay acto alguno que con cierta dialéctica y al calor de la pasión política, no pueda calificarse como de agresión y poner en movimiento, por lo mismo, todo el mecanismo de sanciones del tratado”. No texto reformado, suprimiu-se a menção explícita a “conflito extracontinental” e qualificou-se de “grave” o fato ou a situação que pode pôr em perigo a paz na América. A essência do dispositivo, no entanto, permaneceu.

10 O Protocolo, além de conservar esse dispositivo, vincula, em seu artigo 5º, a delimitação do espaço geográfico destinado à aplicação do tratado especificamente ao estipulado no artigo 3º, como se vê no § 5º desse artigo: “O estipulado neste artigo aplicar-se-á a todos os casos de ataque armado que se efetue contra um Estado Parte, na região descrita no artigo 4º ou em território sob a plena soberania de um Estado Parte”. Isto não deixa de favorecer a interpretação geográfica abrangente do dispositivo do artigo 5º do Protocolo, que se refere explicitamente a “atos de agressão que não se enquadrem no regime do artigo 3º”. Deve-se admitir, no entanto, que o objetivo precípua visado neste ponto é novamente o de diferenciar entre “ataque armado” (considerado no artigo 3º) e “ato de agressão” (considerado no artigo 5º).

para esse fim. O TIAR é um instrumento tradicional, que permite, sem ônus políticos, um grau efetivo de coordenação regional. É de nosso interesse que ele tenha aplicação geográfica e politicamente restrita, pois, em princípio, não é conveniente ao Brasil, nem do ponto de vista militar, nem do político, engajar-se em esquemas militares de âmbito maior. Ressalte-se, ainda, que se procurássemos expandir o TIAR de modo a organizá-lo em moldes semelhantes aos da OTAN, por exemplo, o que não é sequer politicamente viável, estaríamos contribuindo efetivamente para institucionalizar de forma permanente a disparidade de forças entre os EUA e a América Latina, estabelecendo uma relação de colaboração em que nos caberia sempre o papel de coadjuvantes. Ficariamos, assim, mais próximos ao modelo do Pacto de Varsóvia que do da OTAN.

Em determinadas circunstâncias, no entanto, o uso da argumentação anterior pode constituir uma linha tática de menor custo, se as alternativas forem uma reforma do TIAR ou o estabelecimento de uma organização de defesa no Atlântico Sul.

Ressalte-se que, além de os textos citados darem margem a dúvidas quanto à aplicabilidade do TIAR fora da zona de segurança, o que propiciaria a possibilidade de adotar-se circunstancialmente a interpretação mais conveniente, a obrigação de ajuda mútua, como assinala o professor Gómez Robledo, não nasce senão depois do acordo a que se chegue no Órgão de Consulta.

Finalmente, como se vê a seguir, nada há o que impeça, além dos princípios da prudência política, a realização de operações bilaterais ou mesmo multilaterais na vertente oriental do Atlântico Sul, fora do marco de organizações específicas, a exemplo das operações “extra-área”, consideradas a seguir, na seção referente à OTAN.

5.2. A OTAN

O artigo 6º do Tratado do Atlântico Norte inclui entre os ataques armados que acionam os mecanismos de defesa coletiva aqueles efetuados “contra as ilhas sob jurisdição de qualquer das Partes na área do Atlântico Norte ao norte do Trópico de Câncer ou contra os navios ou aeronaves de qualquer das Partes nessa área”.

O artigo 4º determina que: “As Partes consultar-se-ão sempre que, na opinião de qualquer delas, a integridade territorial, a independência política ou a segurança de qualquer das Partes seja ameaçada”.

A limitação geográfica do artigo 6º, não impediu que os países da OTAN adotassem como prática estabelecida dentro da Aliança (principalmente no Comitê de Assessores Políticos) a troca de informações sobre eventos relevantes que ocorressem em qualquer lugar do mundo. Com o agravamento da confrontação Leste-Oeste, ilustrado pela intervenção no Afeganistão, o aumento das tensões no Índico e no Golfo Pérsico, o processo de transferência das tensões bipolares para áreas do Terceiro Mundo e o conceito político norte-americano da interligação dos eventos (*linkage*) tomou novo vigor o debate sobre a ampliação da área de atuação da OTAN.

Embora diversas Partes reconhecessem a necessidade de algo mais que a simples troca de informações a respeito dos eventos “extra-área”, a maioria dos países europeus resistiu à ideia de tal ampliação. Razões diversas, como o desejo de preservar o que resta do clima de distensão na Europa dos efeitos negativos das tensões chamadas periféricas, pressões de opinião pública, limitações constitucionais, no caso da RFA, e problemas orçamentários, inspiraram essa atitude.

Isso não impediu, contudo, que se chegasse a uma solução com base no reconhecimento da necessidade de que os governos dos países da OTAN adotem políticas comuns ou, pelo menos avaliem em conjunto as implicações de tais eventos extra-área sobre sua segurança. O comunicado da reunião ministerial do Comitê de Planejamento de

Defesa, de 13 de maio de 1981, subscrito por todos os membros da OTAN com a exceção da França, é esclarecedor:

5. Embora as políticas que as nações adotem fora da área da OTAN sejam matéria de decisão nacional, os aliados reconheceram que situações externas às fronteiras da OTAN podem, sempre que a paz, o equilíbrio internacional e a independência de nações soberanas sejam afetados, ameaçar os interesses vitais do Ocidente e, por conseguinte, ter implicações para a segurança de membros da Aliança. (Os) Ministros reconheceram que, ao considerar políticas destinadas a proteger tais interesses vitais, (as) nações devem estar preparadas para participar integralmente de consultas dentro da Aliança, para capacitar os Governos da OTAN a compartilhar e, tanto quanto possível, coordenar suas avaliações quanto à ameaça e a suas implicações e a identificar objetivos comuns. É especialmente importante que tais consultas sejam realizadas quando nações em condições de fazê-lo estejam considerando posicionamento (*deployment*) de forças extra-área para dissuadir (*deter*) agressões e para responder a solicitações de ajuda por parte de outras nações para resistir a ameaças a sua segurança ou independência. O efeito de tal posicionamento sobre a segurança e a capacidade de defesa da Aliança deve ser examinado coletivamente nos órgãos apropriados da OTAN. (Os) Ministros também reconheceram que objetivos comuns identificados em tais consultas podem requerer que membros da Aliança facilitem posicionamentos extra-área em apoio aos interesses vitais de todos.

O arranjo a que se chegou mantém os limites geográficos do compromisso militar do tratado, como é do interesse de praticamente todos os seus membros europeus, e permite – e mesmo coordena – a tomada de medidas extra-área, cuja implementação, no entanto, cabe às Partes individualmente consideradas, ainda quando atuando em grupo.

A coordenação do planejamento de defesa extra-área provavelmente envolverá discussões com países não membros da OTAN, como o Japão, no Pacífico, ou Omã, na região do Golfo, por exemplo.

É importante notar que em estudo preparado em conjunto por organizações políticas dos EUA, do Reino Unido, da França e da RFA¹¹ aparece a sugestão de que

a OTAN não deve ser alterada institucionalmente, mas deve expandir o processo de avaliação conjunta e de consultas com referência a desenvolvimentos no Terceiro Mundo que afetem diretamente os interesses de segurança dos países membros...

O Ocidente precisa criar novos mecanismos para a tomada de decisões verdadeiramente coletivas e torná-los eficientes...

Os mecanismos principais para a consideração de questões políticas e de segurança no Terceiro Mundo deveriam ser pequenos grupos de nações principais... (incluindo) apenas os países capazes de aceitar obrigações concretas na área afetada e dispostos a fazê-lo. ... O grupo básico (de tais nações principais) inclui normalmente os EUA, a Grã-Bretanha, a França, a Alemanha e o Japão.

Evidentemente não estamos diante de uma decisão nem mesmo de uma recomendação oficial, mas sim da demonstração de uma tendência. É perfeitamente concebível que, com ou sem a criação de novos mecanismos institucionais, o Brasil ou a Argentina venham a ser chamados a “coordenar-se”, e não com a OTAN propriamente, mas com seu setor de operações “extra-área”, ou “departamento de ultramar”, a respeito de problemas de segurança no Atlântico Sul.

Tanto é assim que provavelmente o único caso em que a OTAN efetivamente preparou planos de defesa para uma região fora da área do tratado referiu-se à defesa das rotas que contornam o Cabo da Boa Esperança. O Comitê de Planejamento de Defesa da Organização aprovou tal plano em 1978.

11 Trata-se do estudo “Western Security: what has changed? What should be done?”, publicado em 25 de fevereiro de 1981 pelo “Council on Foreign Relations”, dos EUA, o “Institut Français de Relations Internationales”, da França, o “Royal Institute of International Affairs”, do Reino Unido, e o “Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik”, da RFA, citado no já mencionado Relatório do Comitê de Defesa da WEU.

A possibilidade de vinculação do Brasil não com a OTAN propriamente, mas com seu “departamento de ultramar”, assemelha-se ao convite feito ao Brasil em 1978 pelos países da OCDE não para que participássemos das reuniões do Conselho da Organização, mas para que aderíssemos ao Comitê do Aço, subordinado ao Conselho. Estava presente a sugestão de que havia nessa iniciativa um reconhecimento do *status* de nosso país perante a instituição. Na ocasião o governo brasileiro não acedeu ao convite, que nos abria a possibilidade de nos tornarmos membros de segunda classe da OCDE.

Para certas correntes de pensamento, a participação integral do Brasil na OTAN, de que não se cogita, seria um fato auspicioso: representaria o reconhecimento de nosso *status*, abriria as portas de um intercâmbio mais intenso com os países desenvolvidos, com os quais teríamos “relações especiais”, propiciaria a troca de informações valiosas e a absorção de avanços tecnológicos militares, aumentaria nossa segurança, far-nos-ia participar de planejamentos e ações de grande envergadura e importância na defesa do Ocidente.

A ideia se vincula a um conceito antigo de Brasil, como país ligado verticalmente ao norte, mas não horizontalmente ao sul; a um conceito de Brasil mais como parte de um conglomerado de nações, de uma aliança, que como país independente, adulto (e, como tal, só), capaz de afirmar interesses próprios e de assumir os benefícios e os ônus de ter uma política própria. O mundo bipolar da Guerra Fria terá forjado o sentimento da necessidade de pertencer a um grupo forte, a uma aliança da qual faça parte a superpotência ocidental. Mas estes são comentários apenas marginais, de sentido quase psicológico.

A associação plena à OTAN, de que não se cogita, traria consideráveis consequências negativas para os interesses externos do Brasil, que são abordados mais adiante. Em síntese, implicaria negar – e, em última análise, deixar insolúvel – nossa dimensão de país em desenvolvimento e renunciar ao afastamento da ideia dos alinhamentos

automáticos, considerado por todos os setores relevantes do Governo brasileiro como uma conquista fundamental.

Não se trata, no entanto, de uma associação à OTAN e sim a seu “departamento de ultramar”. Neste caso, diminuem as vantagens hipotéticas, mas permanecem os riscos e aumentam os aspectos negativos.

Na verdade, provavelmente, nem disso se tratará. Dos aliados europeus que subscreveram o comunicado citado, nem todos apoiariam necessariamente medidas específicas de defesa extra-área, poucos teriam os recursos militares para implementá-las e muito poucos estariam dispostos a empregá-las efetivamente. Tenham-se em conta os esforços que os EUA vêm realizando no sentido de engajar mais firmemente os aliados europeus na defesa do Golfo e do Índico. O mais provável é que a contribuição europeia às medidas de defesa extra-área se limitem à ajuda econômica às regiões afetadas, dentro do princípio da divisão do trabalho, defendido principalmente pela RFA, e à assunção de encargos maiores na defesa da própria Europa Ocidental para liberar, caso necessário, forças norte-americanas que atuariam em outras áreas.

Provavelmente, portanto, caberá aos EUA assumir a condução dos interesses de segurança do Ocidente desenvolvido no Atlântico Sul. E isto já vem acontecendo.



Capítulo 6

A posição dos EUA

Nos anos recentes, o governo dos EUA vem mostrando interesse renovado nas questões de segurança do Atlântico Sul, sobretudo após a posse da nova administração republicana, o que levou a que a região fosse colocada entre as que merecem consideração prioritária no contexto da política meridional daquele país.

Em síntese, o pensamento dominante nos círculos governamentais de Washington fundamenta-se em cenários como os anteriormente esboçados, com ênfase em uma “crescente” presença soviética na região e na eventualidade de uma “guerra de recursos”. Apesar de o *statu quo* lhes ser amplamente favorável, setores norte-americanos, principalmente militares, desejariam reforçar as posições de defesa na área a fim de estar em condições de neutralizar ameaças futuras.

A partir de tais diagnósticos, e conscientes das dificuldades em assegurar a participação dos aliados europeus na defesa do Atlântico Sul, os norte-americanos, já premidos por seu engajamento militar global, consideram que suas forças ficariam demasiado distendidas se tivessem que promover isoladamente a defesa desta área e se esforçam, por conseguinte, em obter a colaboração de países ribeirinhos no Atlântico

Sul para com eles dividir as cargas de trabalho impostas pelos próprios diagnósticos a que chegaram.

Inicialmente, as preferências de tais setores pareciam estar na institucionalização da cooperação através do estabelecimento de uma organização de defesa própria para a área. Verificada a inviabilidade política da ideia, sobretudo pela posição clara que o Brasil tomou a respeito, o pensamento norte-americano evoluiu para o favorecimento de esquemas de entendimento bilateral com países selecionados da área, de modo a compor uma rede de tais dispositivos que pudesse constituir um sucedâneo ao frustrado pacto multilateral.

Neste contexto, examinamos alguns aspectos do enfoque norte-americano com relação ao Brasil. No que concerne aos demais países da área não existe informação substantiva disponível, valendo assinalar, no entanto, dois pontos principais:

- a. a reaproximação dos EUA com a África do Sul, com base na valorização de sua importância estratégica. Deve-se assinalar, no entanto, que as sanções internacionais impostas ao governo daquele país, sobretudo o embargo mandatório ao fornecimento de armas imposto pela ONU em 1977, impede ou, pelo menos, dificulta substancialmente o estabelecimento de vínculos militares entre os dois países;
- b. a importância crescente atribuída à Argentina no contexto da política meridional dos EUA. Os contatos entre militares norte-americanos e argentinos têm sido expressivos, tanto pela frequência quanto pelo nível hierárquico em que se realizam¹². Recentemente, com a posse do general Leopoldo

12 Registrem-se, a título exemplificativo, as seguintes visitas realizadas no período de março a setembro de 1981:

- março: visita do general Viola a Washington;
- abril: visitas a Buenos Aires do general Edward Meyer, chefe do Estado-Maior do Exército; do contra-almirante Peter Cullins, comandante das forças do Atlântico Sul; do almirante Harry Train, comandante supremo das forças navais aliadas no Atlântico; e do brigadeiro Richard Ingram, chefe do Comando meridional da Força Aérea dos Estados Unidos;
- agosto: visita do general Galtieri a Washington;
- setembro: visita do general (R) Vernon Walters a Buenos Aires.

Galtieri na presidência, estreitaram-se mais os vínculos de entendimento e cooperação entre os dois países, sobretudo com relação à situação na América Central. Não há, no entanto, informações específicas sobre entendimentos bilaterais sobre a defesa do Atlântico Sul. Existe apenas um curioso desmentido de autoridades militares norte-americanas no sentido de que carecem totalmente de fundamento versões (cuja divulgação se desconhece) segundo as quais as Marinhas de Guerra dos EUA e da Argentina estariam conversando sobre mecanismos de cooperação para a defesa do Atlântico Sul.

Em geral, as posições norte-americanas com relação a este tema têm como características fundamentais:

- a. o exagero na construção de cenários de ameaças à segurança do Atlântico Sul e, conseqüentemente, na formulação de medidas de defesa;
- b. o desconhecimento dos interesses específicos dos países da área, que leva os EUA a ignorar, em seu equacionamento da questão os fluxos horizontais de cooperação na área e, substancialmente, a política africana do Brasil e a colocar, por vezes, temas como o acesso direto às fontes de produção de matérias-primas e a participação do Chile em esquemas de defesa do Atlântico Sul; e
- c. a visão instrumental dos países da área, como elementos necessários à proteção dos interesses do Ocidente desenvolvido na região, que é vista como um flanco da OTAN.

Acrescente-se ainda que os embaixadores dos EUA junto à OEA e à ONU visitaram Buenos Aires em julho e agosto de 1981 e em setembro o chanceler argentino foi a Washington.

A análise inicial das posições norte-americanas será feita com base em dois documentos já referidos aqui: o trabalho do almirante (R) Clarence Hill e a Conferência do almirante Harry Train.

O trabalho do almirante Hill é particularmente expressivo pela franqueza com que expõe seu ponto de vista. Em essência, são as seguintes as recomendações principais quanto às medidas de defesa do Atlântico Sul:

- a. “os principais países sul-americanos são indispensáveis como aliados em qualquer conflito”; em outro trecho: “É em nosso próprio interesse que devemos apoiar sua modernização naval”;
- b. “É absolutamente essencial (que) as forças antissubmarino do Brasil, da Argentina e do Chile sejam capazes de aliviar algumas das atribuições da Marinha dos EUA no Atlântico Sul e no Pacífico Sul [...] Sem a cooperação das Marinhas sul-americanas as forças antissubmarinas dos EUA se dispersariam em demasia para enfrentar ameaças tanto no Atlântico Norte quanto no Sul”;
- c. referindo-se às Marinhas do Brasil e da Argentina: “evidentemente faz sentido deixá-los gastar seu próprio dinheiro e dedicar seus próprios recursos humanos para a nossa defesa comum”;
- d. trata-se de fornecer às duas Marinhas “mísseis e aviões navais avançados”; nessas condições “o apoio logístico para assegurar sua operação efetiva quando ela se torne mais necessária estará garantido”.
- e. os EUA deveriam estabelecer um “comando Naval Sul-Americano”, o qual “conduziria operações navais conjuntas [...] de natureza sofisticada com as Marinhas sul-americanas

mais avançadas”. Dever-se-ia também estabelecer uma força permanente, similar à da OTAN, “a qual poderia subordinar-se à Junta de Defesa Interamericana, sediada em Washington”.

Quanto ao Brasil, especificamente, o almirante Hill faz as seguintes afirmações:

- a. “o acesso à área terrestre desse vasto país é vital para o controle estratégico do Atlântico Sul”;
- b. “o Brasil domina o Atlântico Sul de tal modo que se tornam desnecessários acordos sobre direito de base com outros países”;
- c. “os aeroportos do Brasil são essenciais como bases operacionais (*staging bases*) para a proteção aérea com base em terra das rotas comerciais”;
- d. “o porta-aviões Minas Gerais (assim como o 25 de Mayo da Argentina) seria requerido para aumentar nossas forças”.

O autor se permite ainda comentários sobre o valor e a utilidade das Marinhas do Brasil, da Argentina e do Chile, do ponto de vista norte-americano. Sobre a Marinha brasileira, diz que ela é a melhor organizada da América do Sul, “por causa do acordo de missão naval com os EUA, iniciado em 1922”, e que “era a mais proficiente em operações combinadas por ter equipamento predominantemente norte-americano”. Não há referências diretas à qualidade do pessoal integrante da Marinha do Brasil, o que ocorre com relação aos argentinos, que, segundo Hill, são “provavelmente o quadro naval mais dedicado, ao sul da fronteira norte-americana”, e aos chilenos, “unanimemente considerados como os melhores marinheiros da América do Sul”. Tanto chilenos quanto argentinos são também elogiados por sua lealdade aos EUA e desejo de cooperar com o país do Norte.

Essas são as linhas básicas das propostas de ação apresentadas pelo almirante Clarence Hill. O trabalho tem a virtude básica de pôr a nu a motivação de associar as Marinhas de Guerra dos principais países sul-americanos para proteger o fluxo de produtos estratégicos para o Hemisfério Norte e para os EUA em particular.

Como se vê, não ocorre ao autor a possibilidade de que os países da América do Sul possam ter interesses políticos ou estratégicos específicos – o alinhamento com os EUA é considerado como algo natural e inquestionável. Tampouco seu pensamento é matizado por reflexões sobre a conveniência para os próprios EUA de que nossos países mantenham-se livres de um alinhamento rígido, político e militar, para preservar o equilíbrio e o diálogo no Hemisfério Sul.

A conferência do almirante Harry Train em Newport é uma das exposições mais completas da política dos EUA para o Atlântico Sul por parte de autoridades governamentais. Como já foi assinalado na seção referente à “guerra de recursos”, a premissa básica de que parte o conferencista é o expansionismo soviético no Atlântico Sul, que implica o desaparecimento da margem de superioridade marítima do Ocidente e prenuncia uma luta feroz em busca do controle dos mares.

Um dos traços fundamentais do documento é o de postular em abstrato situações dramáticas, como por exemplo, a interdição das rotas do Atlântico Sul, o fechamento do Canal do Panamá, a negação pelos soviéticos da livre navegação do estreito de Drake, etc., como se esses eventos tivessem implicação apenas regional e não, como efetivamente seria o caso, significado global.

O almirante Train descreve como propósitos norte-americanos na América Latina: (i) proteger as rotas navais; (ii) garantir o acesso ininterrupto às fontes locais de recursos; e (iii) assegurar a estabilidade regional. O caráter meramente instrumental da América Latina, como veículo para a salvaguarda dos interesses norte-americanos fica registrado.

Nessa linha de raciocínio, defende, em síntese, a contenção das atividades de Cuba e da URSS no Atlântico Sul através de “esforços de cooperação unificada de todas as nações sul-americanas”, inclusive e concretamente, através da colocação de aeronaves de patrulha marítima baseadas em terra e o desenvolvimento de “ilhas-bases”, no Atlântico Sul, para fazer frente à ameaça soviética de domínio desse oceano.

O “comandante-em-chefe do Atlântico” não chega a propor formalmente neste documento a celebração de um pacto do Atlântico Sul, embora deixe pouca dúvida quanto à sua posição a esse respeito. Recorde-se que, em recente visita a Montevidéu, o mesmo almirante Train lamentou, em entrevista pública, a inviabilidade política de tal pacto, que seria a melhor resposta aos problemas da área e que, nas circunstâncias, deveria ser substituído por entendimentos a nível bilateral com os países ribeirinhos que resultassem em uma aproximação de tal solução ideal¹³.

Quanto aos propósitos norte-americanos acima enumerados, cabem os seguintes comentários:

- a. as rotas que devem ser protegidas são, evidentemente, aquelas longitudinais que interessam aos países do Atlântico Norte. Train evita distinguir entre as diferentes rotas que cruzam o Atlântico Sul, as quais, como se sabe, apresentam apenas uns poucos pontos de interesse comum para o Brasil e aqueles países;
- b. a garantia de acesso ininterrupto às fontes de recursos parece sugerir nada menos que a possibilidade de invasão dos países produtores, caso isso seja necessário. O autor parece não dar importância (pois sequer os menciona) aos direitos dos países

13 São os seguintes os trechos principais da entrevista publicada no jornal “El País”, de Montevidéu, em 3 de junho de 1981: “Como almirante, como chefe militar, considero que é melhor um Tratado que assegure a participação dos países (da área), mas, como isso não pode ser logrado aqui, confio em que os países da área encontrarão a forma de trabalhar sem ele, mas com os mesmos objetivos. [...] Para mim é muito difícil ver um acordo desse tipo (que reúna a África do Sul) com as nações (americanas) citadas. Mas se se pudessem encontrar essas condições, se elas existissem e se o clima político permitisse, (a ideia) seria bem-vinda”.

produtores a dispor livremente de seus recursos naturais e aos conceitos de soberania, integridade territorial e igualdade dos países da área. Aparentemente, no contexto de uma “guerra de recursos”, tais direitos e princípios básicos teriam hierarquia inferior à da proteção dos interesses econômicos “vitais” dos EUA¹⁴;

- c. a preocupação com a estabilidade regional poderia revelar algum tipo de atenção para com o desenvolvimento e o bem-estar das nações da área e, em particular, as latino-americanas. O conceito, no entanto, é posteriormente definido em termos puramente externos e militares, no contexto da confrontação Leste-Oeste: “o poderio no mar permanece sendo o fator dominante para que seja alcançada a estabilidade política no istmo centro-americano”. A menção é demasiado específica e o almirante Train encarrega-se de generalizá-la, afirmando:

14 A especialização característica do pensamento militar norte-americano consistente em examinar questões internacionais sob um ângulo estritamente militar, leva, com frequência, a simplificações que distorcem consideravelmente o quadro de referências. O almirante Harry Train, por exemplo, comentando sobre a inviabilidade política de um tratado de defesa do Atlântico Sul, oferece o Oceano Índico como exemplo bem sucedido de cooperação naval fora de marcos institucionais: “Surge, então, que, sem necessidade de um tratado verdadeiro, (os países interessados) estão capacitados a operar uns com os outros. Precisamente, isto é o que estão fazendo no Oceano Índico a França, a Inglaterra e os Estados Unidos, cujas forças navais trabalham, sem tratado, sem aliança, sem nada específico, na manutenção das rotas fundamentais do petróleo” (Entrevista do almirante Train publicada pelo jornal “El País”, de Montevideo, em 3 de junho de 1981). Nenhuma referência é feita aos interesses dos países ribeirinhos do Oceano Índico, empenhados, um dia, em transformá-lo em uma “zona de paz”, nem às tensões e riscos a que ficam expostos.

Este ponto pode também ser ilustrado com observações feitas recentemente no Brasil por um general da Junta de Chefes de Estado-Maior dos Estados Unidos da América: “Eu sou um soldado; não me interessa por economia, política, etc. Quero os soviéticos na União Soviética, os cubanos em Cuba e ou onde eu queira ir, e se não puder ir, lutarei por isso. Esta é a natureza de minha profissão ... e se não for assim, é melhor vender apólices de seguro”.

Queixoso das limitações políticas à atuação militar norte-americana no exterior – decorrentes da legislação dos EUA e da obrigação de não ditar regras ao governo do país que recebe assistência – o mesmo general descreve a situação na Grécia, em 1948 e 49, onde tais limitações não prevaleceram: “O general americano em comando, Van Fleet, contava com 170 assessores americanos, 150 milhões de dólares em equipamento militar e 150 milhões de dólares para ajuda econômica. Ele administrou e supervisionou a ajuda e deu-a a quem achava que devia dar. Empregou os melhores oficiais americanos no comando das tropas gregas até o nível das brigadas. Tinha poder de veto sobre ordens que não considerava razoáveis. Fechou todos os jornais. Prendeu todos os comunistas e qualquer pessoa que fosse mesmo cor-de-rosa. Perseguiu os guerrilheiros dia e noite e subornou-os para que lutassem entre si. Pressionou a Albânia para que fechasse a fronteira. Em dois anos a guerra acabou e aí está a Grécia”.

O general não mencionou, no entanto, o longo período ditatorial que prevaleceu posteriormente naquele país, nem o fato de seu Governo ser, hoje, socialista.

Logicamente não se pode determinar quão representativos do pensamento militar norte-americano seriam estas últimas citações. Ademais, elas não foram objeto de uma seleção e tampouco escolhidas ao acaso: simplesmente são as últimas manifestações que ouvi nesse sentido.

“como comandante-em-chefe do Atlântico, coloco grande ênfase na promoção das linhas políticas norte-americanas e no alcance da estabilidade regional através do incremento da presença naval e militar dos EUA”.

O caráter instrumental da participação latino-americana é ainda evidenciado em outras passagens da conferência em que se nota até certo esforço de retórica do autor. Assim, Train assinala que os EUA buscam a amizade da América Latina, com “igualdade, harmonia e confiança mútua”, mas imediatamente situa essa amizade em termos de uma convergência em torno dos interesses estratégicos definidos pelos próprios EUA. A América Latina é vista como “o mercado mais promissor para os produtos norte-americanos” e como importante “fonte de recursos energéticos e de matérias-primas”.

O almirante Train distingue ainda entre “as grandes Marinhas”, capazes de lançar o seu Poder sobre o Globo (EUA e URSS) e as “marinhas de menor porte”, a que atribui “funções específicas” e para as quais recomenda “cooperarem entre si, de forma a gerarem nova capacitação bem além daquela que lhes seria possível alcançar individualmente”. Essa colocação trai uma forte dificuldade, de parte daquela autoridade norte-americana, em compreender a individualidade de uma “marinha de menor porte”, em entender que a mesma tenderá a atuar em função das aspirações e interesses do próprio país e que seu horizonte doutrinário não se restringirá ao papel de coadjuvante (e coadjuvante menor) de uma das “grandes Marinhas”. E isso apesar de haver o próprio almirante reconhecido anteriormente que “nossas formações diversas, peculiaridades de interesses estratégicos e propósitos nacionais, impõem que problemas comuns não tenham soluções comuns”.

Façamos um parêntese para considerar em um plano mais amplo as questões aqui suscitadas.

Em sentido global, a essência da questão da segurança internacional é colocada prioritariamente no eixo Leste-Oeste ou, mais precisamente, no plano do relacionamento estratégico e nuclear entre os EUA e a URSS.

Em última análise, são as superpotências os únicos atores internacionais que têm não só a capacidade de deflagrar e conduzir um conflito de âmbito mundial, mas também a opção de interferir ativamente nas diferentes regiões do planeta, neste último caso, muitas vezes “por procuração”.

Por sua importância e seriedade, a primeira dessas dimensões – a da capacidade de conduzir um conflito mundial – tende, aos olhos das superpotências, a absorver a segunda – a interferência nas questões regionais, frequentemente descritas como “locais”. Assim, as últimas passam a ser vistas como simples “capítulos” da primeira, o que, novamente aos olhos das superpotências, explica ou justifica sua intervenção nas diferentes regiões, com o fim último de facilitar a manutenção ou o restabelecimento de um “equilíbrio” global.

A preocupação do Governo Reagan em recuperar o poder externo norte-americano recolocou em discussão a questão da segurança regional. Como uma das características fundamentais de nossa época é a existência de um amplo processo de multipolarização, a reforma do perfil externo norte-americano implica um esforço destinado à reverticalização dos esquemas políticos atualmente em vigor. A prevalecer a abordagem hemisférica nos termos usuais, a América Latina continuará a ser visualizada menos como uma região que tem aspirações próprias do que como peão de um jogo global.

Os símiles com relação à União Soviética são evidentes, bastando uma referência à China, à Iugoslávia, à Albânia e ao eurocomunismo; e, para exemplificar a reverticalização radical, a Tchecoslováquia, o Afeganistão e a Polônia.

No entanto, do ponto de vista global, nem mesmo a reverticalização ensejada pela retomada das tensões entre as superpotências disfarça o processo de multipolarização política e econômica. No plano das relações entre a América Latina e os EUA, o principal reflexo deste processo é o de que, ao contrário do que ocorria no imediato pós-guerra, os EUA não mais têm condições políticas e econômicas, sequer em termos teóricos,

de fornecer à América Latina os insumos de que ela vitalmente necessita, nos campos da política, da segurança e da economia.

Politicamente, não tem qualquer dose de realismo pensar em termos de “relações especiais” entre os EUA e uns poucos países da América Latina; o próprio envolvimento global dos EUA as exclui, dada a variedade de “relações especiais” (Europa Ocidental, Israel, Arábia Saudita, Japão, etc.) com que os norte-americanos já se comprometeram.

No nível da segurança, nesta era de paridade, a proteção do “guarda-chuva nuclear” norte-americano pode existir genericamente, mas inexistente especificamente. Os países do Atlântico Sul, ao contrário dos do Norte, não têm qualquer proteção contra mísseis estratégicos. A única defesa de que dispomos é o Tratado de Tlatelolco. É importante preservar a atual situação que faz do Brasil um alvo improvável em caso de conflito nuclear, evitando concessões de valor estratégico marginal para os EUA (e para o Ocidente), mas que nos colocariam na linha da confrontação estratégico-nuclear com a URSS, se a pior hipótese, por desgraça, acontecesse. Por outro lado, a capacidade de intervenção convencional dos EUA é efetivamente limitada por considerações de ordem interna e regional. Tais circunstâncias militam contra a operacionalização militar da presença dos EUA na América Latina. Daí que, no plano específico da problemática naval suscitada pela própria liderança norte-americana, os EUA percebam como necessário o envolvimento das marinhas latino-americanas em programas conjuntos no Atlântico Sul. Finalmente, os dirigentes norte-americanos têm demonstrado persistente incapacidade de captar as necessidades de segurança dos países latino-americanos, e do Brasil em particular, no que elas têm de específico.

Economicamente, os países latino-americanos dependem dos mais variados insumos (tecnológicos, energéticos, financeiros) extracontinentais; ao mesmo tempo, os compromissos globais dos EUA e as necessidades vorazes de sua própria economia impedem qualquer devaneio de concentração, na América Latina, de seus interesses econômicos e comerciais. Como dado ilustrativo, assinala-se que, a partir

de 1980, as exportações brasileiras para a América Latina ultrapassaram em valor as destinadas aos EUA, tradicionalmente o nosso maior cliente individual.

Por outro lado, no correr de toda a última década, os países latino-americanos, e muito especialmente o Brasil, conquistaram espaços políticos inteiramente novos, não apenas nas relações interamericanas, mas também na Europa Ocidental e no resto do Terceiro Mundo, especialmente na África e Oriente Médio. O efeito líquido dessas tendências foi, simultaneamente, aumentar a capacidade de manobra diplomática dos países da região e limitar a capacidade norte-americana de influenciá-los.

Em conclusão, embora a presença dos EUA na região continue a ser importante e mesmo determinante, em casos limitados, na última década matizou-se a hegemonia norte-americana em decorrência de fatores objetivos de natureza permanente. Para a América Latina, e para o Brasil, não mais existe a opção monroísta de buscar, no plano hemisférico, refúgio dos problemas do mundo. O quadro hemisférico tradicional, ainda proposto pelos EUA, já não acomoda a complexidade e a diversidade dos interesses e necessidades dos países latino-americanos.

As formulações referentes ao Atlântico Sul apresentadas por setores norte-americanos inserem-se claramente neste contexto. Em essência, trata-se de um esforço em que os EUA definem o que consideram ser os interesses estratégicos uniformes e indiferenciados do Ocidente e buscam implementá-los, utilizando para tanto, sob sua coordenação, as forças armadas e instalações militares de países amigos.

A natureza e o caráter deste trabalho não permitem que se proceda a um exame detalhado das propostas concretas formuladas pelo governo norte-americano ao governo brasileiro sobre a cooperação para a defesa do Atlântico Sul. Podem-se, no entanto, comentar certos aspectos da cooperação entre o Brasil e os EUA nesse campo, fora daquele marco concreto.

Como premissa básica, destaque-se que são amplas as convergências de interesse entre os dois países: a penetração soviética na área é contrária aos interesses de ambos; a segurança da área interessa a ambos; ambos estariam obviamente do mesmo lado no caso concreto de uma guerra mundial; a ambos interessa desenvolver os vínculos bilaterais de amizade e cooperação.

Por outro lado, apesar dessa ampla convergência de objetivos e interesses gerais, em níveis mais específicos eles tendem naturalmente a diferenciar-se, uma vez que o Brasil e os EUA inserem-se em quadros políticos, econômicos e estratégicos diferentes.

A cooperação entre o Brasil e os EUA no Atlântico Sul só se pode realizar adequadamente a partir do reconhecimento e satisfação de nossos objetivos e interesses específicos na área. Apenas com base nisso pode-se proceder ao exame das modalidades concretas de cooperação e à análise das premissas que as informam, da visão de mundo que as inspira e dos objetivos a que visam, para, finalmente, identificarem-se as áreas em que a cooperação pode desenvolver-se e os interesses harmonizar-se.

Em um processo de interação como esse, em que pesos políticos desiguais entram em contato, é sempre necessário que a parte menos poderosa tenha mais cautela, prudência mesmo, e procure fortalecer o mais possível sua posição.

Enquanto que para os EUA o Atlântico Sul é um cenário relativamente secundário de sua política global de confrontação estratégica com a URSS, por mais ênfase que se lhe dê no momento, para o Brasil ele é uma área prioritária. Essa prioridade está espelhada nas frequentes declarações, nos mais altos níveis, de que o Brasil tem especial interesse, em sua política externa, pela América Latina e pela África, pelos vizinhos “d’aquém e d’além mar”, e conseqüentemente pelo espaço oceânico que nos defronta. Na verdade, a expectativa brasileira é a de que os países ocidentais, inclusive os EUA, compreendam e aceitem essa prioridade brasileira. No Atlântico Sul, são os interesses definidos

pelos ocidentais (inclusive os norte-americanos) que devem coordenar-se com os brasileiros, e não vice-versa.

Ao Brasil interessa a segurança do Atlântico Sul em termos de mantê-lo à margem de tensões externas, de modo a promover condições favoráveis à cooperação horizontal entre os países que o margeiam. A questão essencial, para nós, é a de estabelecermos presença própria, autônoma e independente na região, exatamente para obter esses fins. Não há qualquer incompatibilidade entre estes objetivos brasileiros e o interesse ocidental na área e é com base neles, portanto, que se devem buscar as formas de cooperação entre o Brasil e os países do Norte, em especial os EUA. Em síntese, as possibilidades da cooperação devem estar subordinadas, como não pode deixar de ser, aos interesses políticos, econômicos e estratégicos próprios e permanentes do país.

Margaret Hayes, em seu estudo “Security to the South”, partindo do diagnóstico de que as relações interamericanas no campo da segurança não estão tão bem quanto deveriam estar, sugere uma série de iniciativas ao governo norte-americano. Segundo ela, os EUA devem “empreender uma mudança substancial em sua política de segurança para a região” de modo a “encorajar a colaboração dos países latino-americanos e fortalecer sua capacidade de ação em áreas em que haja coincidência com os requisitos contingentes e globais de segurança dos EUA”, o que tornaria possível que nossos países desenvolvam “objetivos de defesa de concepção mais ampla”.

Mesmo nesse tipo de formulação, percebe-se que a autora tem como premissa que os países latino-americanos, ao adquirir maior poder, comportar-se-ão como hoje o fazem os EUA ou os países da OTAN. Inovar e buscar um novo relacionamento será sempre insuficiente sem o reconhecimento da especificidade de nossos interesses e objetivos.

Em termos concretos, as questões mais importantes que se colocariam em uma cooperação militar entre o Brasil e os Estados Unidos seriam as referentes à construção e ao uso de instalações

militares brasileiras, à compra e uso de equipamento militar, à troca de informações e avaliações e aos exercícios conjuntos.

No campo da construção de instalações, o projeto mais importante que tem sido contemplado é o de uma base aeronaval na Ilha de Trindade, de interesse da Marinha, segundo declarações públicas do ministro Maximiano da Silva Fonseca. A questão prévia do financiamento deste como de outros projetos congêneres deve ser vista em seus próprios termos, ou seja, como operações de caráter exclusivamente financeiro, dissociadas das finalidades a que se destinam os projetos. Os planos de construção, seu dimensionamento e o tipo de instalações e equipamentos que possam conter devem ser matéria de decisão exclusiva das autoridades brasileiras, de acordo com os interesses e objetivos nacionais.

O uso das instalações militares brasileiras por pessoal estrangeiro não deve ser objeto de nenhum compromisso formal. Mesmo o uso de tais instalações em ocasiões específicas, determinadas por situações de emergência, não poderia deixar de ser apreciado caso por caso, para a tomada da decisão soberana do governo brasileiro, à luz das considerações políticas do interesse nacional.

As compras de equipamentos devem ser orientadas em função das conveniências brasileiras e de seus objetivos próprios, definidos pelo interesse nacional. Devem elas ser vistas também em seus próprios termos, sem condicionantes externos. Note-se que os EUA com frequência utilizam sua política de vendas de armas em conjunção com a busca de objetivos políticos, do que há inúmeros exemplos (Argentina, Chile, Nicarágua, Paquistão, China, etc.). Evidentemente, os equipamentos adquiridos devem ficar sob controle e propriedade brasileiros e ser operados por militares brasileiros. As sugestões, vistas anteriormente, de vincular as forças nacionais a comandos unificados externos devem ser claramente descartadas. A integração e adaptação das Forças Armadas brasileiras a padrões e objetivos definidos externamente não é do interesse brasileiro.

Observe-se ainda que, segundo fundadas avaliações, a denúncia do Acordo de Cooperação Militar Brasil-EUA, em 1977, contribuiu substancialmente para a dinamização da capacidade nacional de produção de equipamentos de uso militar. Assim, a questão eventual da ajuda militar norte-americana deve ser vista, também, em função da consecução do objetivo de alcançar graus progressivamente maiores de independência material e tecnológica no campo militar. A ajuda militar poderia, como consequência, retardar esse processo e, pois que concessional, contribuir para o uso de equipamentos que se prestem mais a objetivos militares dos que a concedem que dos que a recebem.

A troca de informações e avaliações, assim como a realização de exercícios navais conjuntos, é prática rotineira entre as Forças Armadas de ambos os países. Parece conveniente o seu prosseguimento em bases politicamente adequadas. A troca de informações e avaliações deve ser mutuamente relevante e realizar-se em moldes informais e rotineiros, sem dar lugar à firma de atos ou compromissos de cooperação militar com os EUA. Do mesmo modo, a realização de exercícios navais deve ter em conta os interesses globais da política exterior do Brasil, limitando-se, ainda quando mais complexos, às áreas próximas ao território nacional, de acordo com a prática estabelecida e consagrada pelas operações Unidas. A participação em exercícios de dimensão política e geográfica maior deve ser evitada, como no caso da operação “Ocean Venture”, em meados de 1981.

Como último comentário, de natureza geral, observe-se que os objetivos brasileiros de afirmar sua independência e a dos demais países envolvidos neste cenário, de desenvolver em bases sólidas e igualitárias relações de cooperação com tais países, de limitar as tensões internacionais na área, de consolidar a atuação brasileira na América Latina e na África em bases coerentes com os princípios de nossa política exterior e da boa convivência, e de reforçar nosso poder de negociação em escala ampla, são absolutamente legítimos sob todos os pontos de vista. O êxito de nossa política, avessa a hegemonias e intrinsecamente

ocidental, tanto em sua formulação quanto em sua execução, seria claramente vantajoso para o Ocidente.

Quaisquer divergências de enfoque entre o Brasil e os EUA devem ser vistas, portanto, no contexto das relações entre dois países independentes que têm interesses políticos e estratégicos próprios e nunca como uma rebelião (inclusive porque países independentes não se rebelam) ou como abandono da causa ocidental (que, estimamos, é melhor servida por nossa linha de atuação). O Brasil não tem por objetivo confrontar os EUA em sua ação política internacional, mas sim, no que se refere à relação bilateral, estabelecer vínculos de cooperação em base igualitárias, justas e mutuamente vantajosas. A base global de nossa atuação é a serenidade e a criação de confiança; e entre os diversos esforços que nos cabe realizar no cenário internacional está também o de fazer compreender aos EUA as vantagens inerentes à condução de nossa linha de política exterior.



Capítulo 7

A OTAS, a geopolítica e a África do Sul

Em 1957, um general norte-americano, Shepherd, referiu-se à ideia de uma organização de defesa para o Atlântico Sul durante conferência militar multilateral realizada em Buenos Aires. Em 1970, o governo da África do Sul manifestou à OTAN interesse em estabelecer vinculações com aquela Organização para a defesa da rota do Cabo. Viu-se que, posteriormente, a OTAN preparou planos para esse empreendimento, sem, contudo, endossar a sugestão sul-africana do estabelecimento de vinculações. Também Portugal, antes de 1974 tentou em vão arranjos multilaterais de defesa para proteger seus interesses na área.

Em 1976, sobretudo em função da presença cubana em Angola, a ideia da necessidade de responder à presença do bloco soviético na África Ocidental passou a ganhar corpo em setores de opinião da América do Sul. Por ocasião de uma visita do ministro da Marinha do Brasil a Buenos Aires, por exemplo, *La Nación* publicou editorial (citado por Margaret Hayes em “Brazil and the South Atlantic”) chamando a atenção para que o “crescente poder naval soviético” no Atlântico Sul representa uma “ameaça latente” não só às rotas do petróleo, mas até ao Cabo Horn e ao Canal do Panamá e, como os países ocidentais não dispõem

de força suficiente na área, “apenas três países, alinhados por sua tradição e cultura com o Ocidente, têm a posição geográfica apropriada para desempenhar um papel significativo em seu controle e proteção: Argentina, Brasil e África do Sul”. A partir de então, a ideia de uma “Organização do Tratado do Atlântico Sul” (OTAS), reflexo meridional da OTAN com participação necessária dos EUA, quando não de outros países desenvolvidos do Ocidente, passou a frequentar regularmente o noticiário internacional sobre a área.

É interessante observar que a origem prática da ideia da OTAS, que poderia ser situada na América do Sul, em 1976, já revela uma de suas características mais marcantes – a tendência a ser o veículo de motivações diversas e específicas, muitas vezes de âmbito nacional, apenas indiretamente ligadas à problemática real da segurança no Atlântico Sul. Em 1976 estávamos na época do propalado “bloco do Cone Sul”, entidade abstrata que reuniria os países meridionais da América do Sul, então hostilizados pela política de direitos humanos do presidente Carter. Chile e Argentina, ademais, contavam com uma péssima imagem internacional, fruto da derrubada dos governos de Allende e Perón e a situação do Uruguai era semelhante. Enfrentando a oposição de esquerda e adotando posturas rigidamente anticomunistas, os setores conservadores desses países viam na ameaça soviética ao Atlântico Sul uma justificativa para suas políticas internas e em seu desejo de contrapor-se a ela, uma possibilidade de lograr apoio internacional.

No Brasil, embora em certos setores a ideia encontrasse adeptos, o governo logo desmentiu seu endosso a ela, assim como rejeitou a formação do bloco do Cone Sul. Em setembro de 1976, o ministro Silveira declarou que: “não há a menor possibilidade de estabelecimento de um sistema de defesa coletiva no Atlântico Sul, especialmente com a presença indesejável da África do Sul”. E o ministro Henning afirmou que: “a presença soviética na África é um problema que interessa exclusivamente aos países africanos”. Acrescentou, também, que o Brasil não tem nenhuma intenção de criar novas alianças para defender a

América do Sul (ambas as passagens são citadas por Hayes no mesmo artigo). A política então definida pelo governo brasileiro não variou desde então, mas tampouco modificou-se a necessidade de efetuar frequentes desmentidos.

O interesse dos EUA pela OTAS só veio a manifestar-se com maior ênfase no passado recente, em função da deterioração do relacionamento global com a União Soviética. O primado desta motivação global sobre uma preocupação específica e fundada em bases reais com a segurança do Atlântico Sul e das suas rotas comerciais fica claro se se tem em conta que a crise do petróleo, deflagrador principal do cenário da “guerra de recursos”, já se fazia sentir desde 1973 e a presença cubana em Angola era notória já em 1976, sem que os EUA, na ocasião, parecessem considerar a ideia da defesa coletiva do Atlântico Sul com seriedade. Em síntese, foi uma mudança no clima interno de opinião nos EUA e não uma alteração substantiva na situação local (por volta de 1979/1980 os temores de uma expansão rápida da presença soviética na África Ocidental já não se haviam confirmado) que revitalizou o interesse norte-americano pela OTAS.

A literatura sul-americana sobre o Atlântico Sul é, em grande parte, caracterizada por uma exacerbação de devaneios geopolíticos em que, dependendo da nacionalidade do autor, seu país é visto como peça-chave em grandes esquemas internacionais que envolvem a contraposição de blocos estratégicos. Apenas a título exemplificativo, valeria registrar uma dessas colocações, na qual o Chile é visto como uma “cabeça de ponte entre a Europa e a Ásia”.

Em geral, a literatura geopolítica sul-americana baseia-se na visão de um mundo caracterizado pela confrontação bipolar entre os EUA e a URSS, ou entre o poder marítimo e a “terra coração”, ou ainda entre a democracia e o comunismo (raramente é empregada a palavra “capitalismo” neste contexto e praticamente nunca em sentido positivo). A partir dessa premissa, aceita como naturais as ideias de uma liderança, que os EUA devem ocupar (são frequentes as acusações de falta de vigor

e negligência à política externa norte-americana), e de um alinhamento dos demais países a ela.

Essa relação a se estabelecer entre líder e comandado não é, no entanto, unilateral. Os comandados prontificam-se a seguir o líder em seus objetivos globais, mas este deve ser sensível a suas necessidades locais. O conceito de “ameaça comunista”, por exemplo, é essencialmente diferente entre os EUA e os países mais meridionais do continente. Enquanto que, para o primeiro, é uma questão de deter, em lugares longínquos, avanço soviético que poderia diminuir o poder global norte-americano, para os últimos, é um processo de luta interna contra a subversão, que tem de ser enfrentada militarmente dentro do país.

Deste ponto de vista, portanto, a OTAS é enfocada como uma oportunidade para o casamento entre esses interesses essencialmente diferentes, mas unidos pelo mesmo nome. O apoio dado aos EUA em suas preocupações globais deve corresponder ao apoio dado pelos EUA às medidas internas tomadas por aqueles países para conter a ameaça comunista, ou seja, o apoio aos regimes políticos locais. De bom grado, de acordo com tal pensamento geopolítico, esses países aceitam ser instrumentalizados em uma política de aliança entre desiguais (pois esse é o papel que lhes cabe em concepções globalizantes baseadas no poder) desde que seus esforços próprios em defesa dos “valores do Ocidente” sejam reconhecidos e seus regimes prestigiados.

Registre-se que a grande unidade ocidental em torno de um objetivo comum, preconizada pelo pensamento geopolítico sul-americano, não implica concordância entre os próprios países locais quanto a seus respectivos papéis na aliança.

Para o Chile, a participação na OTAS significa também o reconhecimento de seu papel na proteção da passagem de Drake e de sua dimensão atlântica, o que tem relevância direta para com sua disputa territorial com a Argentina.

Uma passagem interessante ilustra esse tipo de visão. Em maio de 1981, ao condecorar em Santiago o contra-almirante sul-africano

Martinus Albertus Bekker, o contra-almirante Francisco Ghisolfo, chefe interino do Estado-Maior da Marinha chilena, afirmou os “destinos históricos afins” dos dois países, “que devem marchar ferreamente unidos” e acrescentou que:

O quadrilátero formado pelo Chile, com Punta Arenas, o Beagle e a Antártida; a Grã-Bretanha, com as ilhas Falkland; a União Sul-africana (*sic*) e o Brasil constituem (*sic*) a base de sustentação da Defesa do Atlântico Sul.

Difícilmente se poderia reunir, em tão poucas linhas, tal densidade de ideias controversas. Tanto é assim que, no mesmo dia, o governo chileno emitiu uma declaração no sentido de que a única pessoa no país com competência para fazer pronunciamentos de política externa é o presidente da República.

Já os geopolíticos argentinos, além de refutarem os chilenos, são, em geral, fortes críticos dos geopolíticos brasileiros, os quais acusam de teoricamente inconsistentes e defensores de uma política exclusivista e hegemônica, qualificada, por vezes, de subimperialista. A política brasileira para o Atlântico Sul e a África ora é vista como expansionista, ora como oportunista, traindo o desejo de ficar de bem com os países africanos e compor-se em termos mais favoráveis com os EUA. Quando se trata de montar esquemas que viabilizem a OTAS, no entanto, a política do Brasil para a área é, em geral, simplesmente ignorada. Bernardo Quaglioti, um geopolítico uruguaio, acompanha essa tendência.

Mas existem, evidentemente, outros pensadores argentinos que desenvolvem ideias diferentes dessas quanto ao Atlântico Sul e ao relacionamento com o Brasil. Eduardo Warschaver define a OTAS como uma criatura mais manipulável, “uma sociedade de poucos países [...] (que seria) imensamente superior a esse outro ‘entrevero’ de estados (a OEA), afetado por pugnas locais e diferenças políticas e, por tudo isso, ameaçado de paralisia no momento mais oportuno” e conclui que “os sócios menores deste projeto geopolítico deveriam examinar onde reside

o interesse de seus povos: se em manter expedita, à custa própria e em benefício alheio, a rota do petróleo ou se em assegurar uma paz de que necessitam para resolver seus próprios problemas”.

Albino Gómez, referindo-se ao Atlântico Sul, desenvolve o raciocínio de que a situação internacional da Argentina é muito semelhante à do Brasil, ensejando a conclusão de que sua política também deveria ser semelhante à nossa. Argui que a contribuição dos países da área à OTAS seria expletiva e conclui, em um apelo ao nacionalismo, afirmando que “uma submissão total aos centros externos de decisão não pareceria ser o caminho mais adequado para os que se consideram condutores de potências ‘médias’”.

Já o embaixador Jorge Aja Espil, após tecer loas à política exterior brasileira, “que produziu recompensas palpáveis para o Brasil sem necessidade de vincular-se como sócio ao grupo dos países não alinhados e sem abjurar os valores ocidentais”, afirma que a rivalidade histórica entre o Brasil e a Argentina “em uma luta surda para lograr a hegemonia no Atlântico Sul [...] parece hoje tão irracional como pretender qualificar o Atlântico Sul como um lago brasileiro ou um lago argentino” (uma crítica irônica ao pensamento geopolítico em ambos os países).

Aja Espil propõe um esquema próprio de ação conjunta, “uma solidariedade articulada (entre os dois países) para enfrentar os problemas que o grande oceano suscita”:

A relevância estratégica e econômica que adquiriu a área ocidental do Atlântico Sul, tanto no nível regional quanto no global, está reclamando sua institucionalização à semelhança do passo dado, já há dez anos, pelos Governos do Chile, do Equador e do Peru, quando criaram a Comissão Permanente do Pacífico Sul. Um organismo similar, integrado pelos três países ribeirinhos da costa leste da América do Sul não só teria significação relevante com respeito ao princípio bio-oceânico, mas também permitiria coordenar suas políticas sobre a área oceânica e harmonizar critérios frente às novas normas da futura Convenção do Direito do Mar.

O valor da sugestão do embaixador Aja Espil, publicada em 19 de fevereiro último, parece ser mais o de mostrar a existência de clima favorável a entendimentos entre os dois países com relação ao Atlântico Sul, em bases diferentes das preconizadas pela OTAS¹⁵.

Apesar de nunca ter vingado e de sequer ter sido considerada oficialmente, a ideia do estabelecimento da OTAS alcançou grande repercussão internacional, transformando-se em fonte permanente de rumores políticos, com trânsito amplo na imprensa mundial. Em duas ocasiões, pelo menos, as especulações em torno da OTAS chegaram a provocar preocupações expressas oficialmente por governos da África Ocidental.

Em fins de maio de 1981 reuniu-se em Buenos Aires o Simpósio Interamericano, organizado pelo “Council for Inter-american Security” (entidade favorável ao estabelecimento da OTAS e que já organizara seminários sobre o tema em 1977 e 1979), pelo “Institute of American Relations”, ambas as organizações norte-americanas, pela “Fundación Carlos Pellegrini” e pelo “Ateneo del Occidente”, estas últimas organizações argentinas.

O evento foi precedido de grande propaganda, em que se anunciava a presença de personalidades como Jeanne Kirkpatrick, Vernon Walters e Brand Fourier, secretário-geral das Relações Exteriores da África do Sul, para discutir a questão da defesa coletiva do Atlântico Sul. A reação internacional, e africana em particular, foi intensa, inclusive em termos de declarações governamentais e em manifestações de repúdio à OTAS – que estaria sendo concebida em Buenos Aires – no Movimento dos Não Alinhados, na Conferência Internacional de Sanções contra a África do

15 Existe um marco institucional específico para a cooperação brasileiro-argentina no Atlântico Sul, embora não no âmbito sugerido pelo embaixador Aja Espil. A Junta Interamericana de Defesa elaborou, em 1959, os “Planos para a Defesa do Tráfego Marítimo Interamericano”, aprovado por boa parte dos países do continente. Na área do Atlântico Sul, em decorrência de decisão tomada na Conferência Naval Interamericana de 1965, em Buenos Aires, foram criados em 1967, o Comando da Área Marítima do Atlântico Sul, cuja direção alterna bianualmente entre o Brasil e a Argentina, e a Junta de Comandantes-em-Chefe das Marinhas do Atlântico Sul, ambos reunindo o Brasil, o Uruguai, o Paraguai e a Argentina. Dentro desse marco desenvolvem-se o intercâmbio de informações sobre o tráfego marítimo e a realização de exercícios de comunicações e de comboiamento e proteção de navios.

Sul e nas Nações Unidas em Nova York. O secretário do Comitê Especial da ONU contra o *apartheid* expressou, na ocasião, que:

Uma aliança militar com a África do Sul constituiria não só uma flagrante violação do embargo mandatário de armas instituído pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas contra a África do Sul, mas também um ato hostil contra os povos oprimidos da África do Sul e contra todos os Estados africanos independentes. É um desafio a toda a comunidade internacional, que está empenhada na erradicação do *apartheid*.

O Brasil desenvolveu amplos esforços para desmentir sua participação no evento e seu apoio à OTAS, os quais foram, afinal, bem-sucedidos, contribuindo, inclusive, para consolidar o reconhecimento de nossa posição.

Paralelamente, a vigorosa reação internacional levou o governo argentino a se dissociar publicamente da realização do evento (e fazer uma declaração de crítica ao *apartheid* no mesmo período de tempo) e a conceder ao secretário-geral Fourier, que procedia do Chile, um visto de apenas 48 horas, que expirava na véspera do início do Simpósio. Jeanne Kirkpatrick não confirmou sua presença; Vernon Walters, que já solicitara visto argentino, não viajou e o governo norte-americano esclareceu que Michael Novak, chefe da delegação dos EUA na Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, compareceu ao evento em caráter privado. Do Brasil compareceu o general Meira Mattos. O Uruguai foi representado pelo general da reserva José Ramagli, diretor da Escuela de Seguridad y Defensa Nacional, órgão de natureza comparável à de nossa ESG. O simpósio, que deveria marcar o nascimento da OTAS, na verdade contribuiu mais para enterrá-la.

Reações e efeitos semelhantes produziram-se também quando da realização, altamente publicitada, do gigantesco exercício naval “Ocean Venture”, em meados de 1981, cujo âmbito se estendia do mar Báltico ao Atlântico Sul. Ante a repercussão negativa junto a governos africanos da notícia que mencionava a participação brasileira na operação, o governo

novamente publicou uma série de desmentidos, esclarecendo que nossa participação se limitava ao contexto tradicional das operações Unidas, e encontrando acolhida a suas explicações¹⁶.

Em síntese, graças sobretudo à posição clara tomada pelo Brasil, parece haver hoje consciência generalizada quanto à inviabilidade política da ideia da OTAS. As motivações que a inspiram sempre foram díspares e, em grande medida, dissociadas de problemas reais de segurança no Atlântico Sul. Na maior parte dos casos, a ideia não tem conseguido reunir consensos nacionais a seu favor¹⁷. Nunca, e por razões óbvias, ela mostrou ser compatível com um verdadeiro espírito de cooperação regional, prometendo, ao contrário, dividir a região em campos rivais. As reações contra ela articuladas, não só pelo Brasil, mas também por países africanos e em organismos internacionais, em muito têm contribuído para a formação desse quadro.

Por outro lado, os interesses favoráveis à OTAS, embora no mais das vezes apenas setoriais e demasiado específicos (quando não demasiado globais), continuam presentes em determinadas áreas e as bases de pensamento em que se fundam permanecem invariáveis ou se modificam lentamente.

7.1. A África do Sul

Para a África do Sul, crescentemente pressionada pela comunidade internacional, em razão de suas instituições racistas, de sua ocupação ilegal da Namíbia e de suas agressões aos países vizinhos, todas justificadas também em nome do combate ao comunismo, a ideia da OTAS representava uma justificativa e uma esperança de apoio. Isolada

16 O Jornal de Angola, ao retificar notícia publicada na véspera acolhendo o desmentido brasileiro, insistiu, no entanto, em que a Argentina, que não fizera desmentido semelhante, participara efetivamente da operação "Ocean Venture".

17 Assim como o almirante Harry Train afirmara sua preferência, em princípio, por um tratado do Atlântico Sul, o secretário da Defesa dos EUA, Caspar Weinberger, teria declarado, a título pessoal, durante conferência de exércitos americanos, em Washington, em 1981, ser favorável à conclusão de um "pacto do Atlântico Sul", inclusive, com a participação da África do Sul. O governo norte-americano, no entanto, nunca endossou formalmente a ideia.

e afetada pelas sanções internacionais contra ela impostas, a África do Sul passou a buscar os aliados de que necessitava onde os pudesse encontrar e para isso buscava valorizar, como grande trunfo, sua posição estratégica com relação à rota do Cabo e como produtora de minerais estratégicos.

Quanto ao tráfego marítimo, escreve Hayes:

A África do Sul tem as melhores instalações para o acompanhamento do tráfego marítimo comercial e militar. A base de Simonstown oferece amplas instalações de reparo naval, seus aeroportos podem receber as mais modernas aeronaves estratégicas e táticas e a República possui um moderno sistema meteorológico e instalações sofisticadas para a navegação. O centro de comando e controle de Silvermine (próximo à Cidade do Cabo) pode rastrear e proporcionar informações contínuas sobre navios desde a América do Sul a Bangladesh e desde a África do Norte até a Antártida (Rondeau, 1976).

Quanto à produção de minerais estratégicos, escreve o Comitê de Defesa da WEU:

A África do Sul é produtor destacado de muitos minerais importantes e é o maior produtor do mundo de metais do grupo da platina, ouro, vanádio, e minério de cromo, ferro-cromo e minério de manganês. Tem importância estratégica o fato de que, com referência a vários desses minerais, a União Soviética é o segundo maior produtor mundial; os dois países juntos respondem por 95% da produção mundial de vanádio, 94% da de manganês, 90% da de platina, 84% da de cromo e 70% da de ouro.

As estatísticas sul-africanas tendem a apontar um grau de dependência dos países desenvolvidos do Ocidente com relação à importação desses minérios da África do Sul bem superior ao revelado pelas estatísticas dos próprios países importadores. Em todos os casos, existem fontes alternativas de suprimento e o grau de dependência daqueles países com relação à África do Sul varia em função do uso de tais alternativas. O grau de dependência do Reino Unido é o mais elevado dentre os países principais da CEE, menos no caso do ferro-cromo e do

manganês, que são produzidos também por ex-colônias britânicas na África.

O grau de dependência com relação à África do Sul pode ser reduzido pela diversificação das importações, por medidas de conservação e estocagem e pelo uso de fontes alternativas. Além disso, cabe assinalar que a dependência é uma via de dois sentidos: a África do Sul depende dos países da OTAN em nada menos de três quartas partes de seu comércio internacional (73% das importações e 79% das exportações). O mesmo deveria ocorrer, portanto, com o uso político do fator dependência.

A independência da Namíbia provavelmente levará a luta contra o racismo e a dominação para o interior das fronteiras da RAS. O regime sul-africano, no entanto, tem reagido até aqui contra a mudança de suas políticas, apesar da pressão que tal posição causa sobre sua própria população branca, estimada em 16% da população total: o recrutamento militar, aumentado para dois anos, atinge 9% dos brancos entre 18 e 35 anos; a proporção do PNB gasto com a defesa subiu a 4,7% em 1980; o exército e a milícia mais que dobraram seu pessoal em seis anos. O esforço renovado de defesa concentra-se em contra-arrestar ofensivas por terra e operações de guerrilha.

Paralelamente, através de um esforço intenso de propaganda, o regime sul-africano insiste em apresentar-se como um bastião dos interesses ocidentais na África, um país indispensável para o Ocidente. Uma Comissão de inquérito apurou, em 1979, que dirigentes sul-africanos haviam pago somas em dinheiro a líderes políticos no Gabão, na Libéria e na Costa do Marfim, além de tentar comprar o jornal "Washington Star".

Nessas condições, a necessidade de encontrar apoios externos permanece para a África do Sul. Com a vitória republicana nos EUA, em 1980, reacenderam-se as esperanças de Pretória, até então muito empenhada em estabelecer vínculos com países como Chile, Paraguai e Uruguai. Apesar de o relatório do Comitê de Defesa da WEU afirmar que

“não há possibilidade de que os EUA estabeleçam vínculos de defesa com a RAS” e que “o embargo mandatário de armas imposto pelas Nações Unidas em 1977 continuará, evidentemente, a ser respeitado”, não há dúvida de que a administração Reagan revalorizou o *status* da África do Sul, o que é examinado adiante neste trabalho. Neste sentido, é possível que a RAS, atraída pela possibilidade de melhores relações com Washington, diminua a prioridade que vinha atribuindo a seu relacionamento, através do Atlântico Sul, com países sul-americanos.

Em termos prospectivos, poder-se-iam considerar esquematicamente os seguintes cenários alternativos de evolução da situação na África Meridional em função de três fatores básicos: a independência da Namíbia, o apoio internacional à RAS e a luta *antiapartheid*:

- a. as tensões regionais não se resolvem; a RAS mantém suas posições; os EUA retiram-lhe o apoio e a RAS continua a buscar alianças no Atlântico Sul;
- b. a Namíbia alcança a independência; os EUA continuam a prestigiar a RAS que, mais segura, mantém as bases do regime e, desenfatiza a ideia da OTAS;
- c. a Namíbia alcança a independência e mantém boas relações com a RAS; o *apartheid* é suavizado; Pretória busca melhorar suas relações na África, tomando iniciativas de aproximação ao Ocidente, com países como Namíbia, Gabão, Costa do Marfim e Senegal, e a Oriente, com Lesoto, Malawi, Quênia e Somália;
- d. a Namíbia é governada pela SWAPO; a pressão internacional sobre a RAS persiste e se estabelece a luta interna pelo poder;
- e. qualquer outra combinação desses fatores.

Evidentemente, o Brasil é contrário à colaboração com o atual regime da África do Sul, especialmente em termos de defesa. O governo

brasileiro não estimula o comércio com a RAS e respeita as sanções a ela impostas.

A eventual e até aqui remota possibilidade de aproximação entre Pretória e outros países africanos é uma questão que interessa sobretudo à África, não se podendo predeterminar uma linha de ação para o Brasil. Em princípio, um governo majoritário, e, portanto, negro, na África do Sul contribuiria fundamentalmente para o estabelecimento de um clima de paz e desenvolvimento na África Meridional. Igualmente importantes serão a forma de transição política, se pacífica ou fruto da luta armada, e a orientação do novo governo, que poderia variar desde o radicalismo de esquerda até composições de tipo semelhante à que se tentou no Zimbábue com Muzorewa.

Deve-se ressaltar que, a menos que seja destruída por uma guerra civil, a economia sul-africana continuará a ser a mais importante da sub-região. Um governo de tipo “Muzorewa”, viabilizado interna e externamente em nome da necessidade de alcançar a paz e a estabilidade através do compromisso, poderia ter excelentes condições para reverter a dinâmica da situação em favor da África do Sul, aproximando-se da alternativa c), acima e possibilitando uma presença dominante dos países desenvolvidos ocidentais na sub-região. O Brasil, provavelmente, teria de acomodar-se a essa situação, que, embora favorável ao Ocidente, implica certo estreitamento de nosso campo de atuação específica.

Por outro lado, um governo radical de esquerda na África do Sul poderia provocar novas tensões regionais, ao despertar possivelmente reações dos EUA, preocupados com a preservação de seus interesses estratégicos globais, mergulhando a sub-região em novo capítulo da confrontação Leste-Oeste. Entre as duas hipóteses, haveria a de um governo de tipo autenticamente não alinhado na RAS, alternativa que, em teoria, seria a mais vantajosa para o Brasil, por inserir a RAS no contexto político geral do continente africano, com o qual desenvolvemos boas relações. De todos os modos, embora nossa capacidade de influenciar eventos na África do Sul seja reconhecidamente

pequena, seria conveniente que nos mantivéssemos informados sobre os desenvolvimentos políticos no país, sobretudo quanto à atuação do “African National Congress” (ANC), principal agrupamento negro do país, que, inclusive, tem escritórios de informação em Bonn, Londres e Paris.

Outros aspectos da política brasileira com relação ao atual regime de Pretória são abordados posteriormente neste trabalho.

Capítulo 8

A posição do Brasil

Além das observações feitas já nas seções anteriores a respeito da maneira como o Brasil enfoca a questão do Atlântico Sul, cabe fazer um apanhado geral das percepções e objetivos que norteiam a política brasileira para a área.

Para o Brasil, o Atlântico Sul é uma região prioritária, pois faz parte de nosso espaço geográfico imediato e é o meio de circulação através do qual se desenvolvem nossas relações com o mundo. Nossos interesses nele são diretos e imediatos, enquanto que, do ponto de vista das superpotências, como já foi assinalado, a área apresenta importância secundária e derivada de suas preocupações estratégicas globais.

O objetivo fundamental do Brasil no Atlântico Sul é a preservação de seu caráter de instrumento pacífico do intercâmbio entre os países em desenvolvimento que o margeiam. O Brasil não visa estabelecer políticas próprias de poder na área e não deseja que ela seja objeto de qualquer política de poder. Os esforços de desenvolvimento naval e aeronáutico que eventualmente se empreendem não têm qualquer finalidade expansionista, balizados que estão pelas necessidades de proteção da região costeira, mais extensa que a soma das costas Leste

e Oeste dos EUA, e pelos princípios políticos que regem a conduta brasileira nesse campo.

Os interesses básicos do Brasil na área são, mais que compatíveis, essencialmente coincidentes com os dos demais países em desenvolvimento ribeirinhos. Tal coincidência vem-se tornando cada vez mais clara, à medida que também se explicitam e se desenvolvem, na prática do relacionamento regional, a consciência dessa afinidade de percepções e os princípios e objetivos que orientam as ações conjuntas de aproximação.

As manifestações localizadas e ocasionais de rivalidade ou desconfiança entre os países em desenvolvimento da área refletem, em essência, muito mais os efeitos de concepções antiquadas do papel do poder nacional nas relações internacionais, ou ainda os efeitos divisionistas causados por ações políticas das superpotências, que a existência de contradições reais entre os objetivos destes países.

É natural, portanto, que sejam esses interesses coincidentes dos países em desenvolvimento ribeirinhos os que devam inspirar primordialmente qualquer consideração sobre a área, seja em termos econômicos, políticos ou estratégicos. É com base neles que se teria de formular qualquer esquema viável de ação para a área.

Em síntese, o Atlântico Sul deve ser percebido através de uma ótica centrada no relacionamento intrarregional, de natureza horizontal e de sentido Sul-Sul, e não vinculada essencialmente à confrontação entre as superpotências. Para que prevaleça essa ótica, deve ela ser internacionalmente reconhecida e acatada; e para que isso ocorra é necessário um trabalho político específico no sentido de identificar e implementar os fundamentos da ótica que inspira a política dos países em desenvolvimento da área no que se refere ao espaço que os une.

O papel que cabe ao Brasil nesse contexto é significativo. Dentre todos os países do Atlântico Sul, o Brasil é, sem dúvida, o que tem articulado com maior profundidade uma política para a área. Nossa posição firme e reiterada contra a ideia da formação de uma organização

de defesa para este mar tem sido, sem dúvida, o fator crucial para que ela não prospere e para que a área não se divida em facções caracterizadas pela desconfiança mútua. Se se desse alguma viabilidade política a tal ideia, ainda que ela não se concretizasse afinal, isto possivelmente já bastaria para que o elemento da cisão se instalasse.

Os prejuízos para a cooperação transoceânica seriam sensíveis e afetariam, sobretudo, o Brasil como polo pioneiro desse esforço. Os EUA, por não perceberem as vantagens que a aproximação com a África traz para o Ocidente, e a URSS, por não ter nenhuma razão para apreciá-la, não têm interesse na dinamização da cooperação horizontal através do Atlântico Sul, empenhados que estão, sobretudo, em seu jogo de confrontação global.

Em uma perspectiva política ampla, as preocupações estratégicas e de poder das superpotências afetam negativamente o desenvolvimento da cooperação Sul-Sul, na medida em que as levam a buscar o alinhamento dos países em desenvolvimento em seus campos respectivos, separando-os uns dos outros, ignorando e contrariando seus interesses específicos e restringindo sua faixa de atuação própria.

Normalmente, são as próprias superpotências que geram os estímulos para a criação de clima de insegurança e desconfiança nas regiões do Terceiro Mundo. No caso do Atlântico Sul, viu-se como uma presença soviética, caracterizada por uns poucos navios obsoletos, tem sido suficiente para que toda a questão da segurança na área seja suscitada em bases alheias às conveniências dos países que nela se situam. Evidentemente, um acréscimo da presença militar dos EUA, ou do Ocidente, aqui só poderia agravar o quadro de tensões potenciais.

A posição do Brasil com referência a este processo de transferência de tensões entre o Leste e o Oeste para áreas do Terceiro Mundo pode ser sumarizada da seguinte maneira:

- a. O Brasil vê com preocupação a transformação de áreas do Terceiro Mundo em cenários escolhidos para demonstrações de poder e para experimentações políticas por parte das

superpotências, que tem como consequências o alargamento das áreas de tensão internacional e o reforço de vínculos de hegemonia e verticalidade no mundo. Deste modo,

- b. as situações de crises no Terceiro Mundo não devem ser vistas em função da confrontação Leste-Oeste, mas sim à luz das dinâmicas regionais e das causas locais;
- c. a intervenção, ainda que indireta, das superpotências é negativa, pois tende a magnificar as proporções das crises, enrijecer posições e ignorar as causas reais das tensões;
- d. é preciso, pois, dissociar a busca legítima da paz e de graus razoáveis de estabilidade nos níveis regionais da busca do controle sobre a evolução da política regional, o que é válido para as diversas situações de crise – do Sudeste da Ásia e Afeganistão, ao Oriente Médio, África Austral, Atlântico Sul e América Central;
- e. a confrontação Leste-Oeste no Terceiro Mundo deve ser em primeiro lugar desestimulada e, ademais, não deve ser vista em termos de competição estratégico-militar, mas sim na perspectiva do estabelecimento de laços sólidos de cooperação igualitária entre os países em desenvolvimento e entre estes e o Ocidente desenvolvido;
- f. as crises e acontecimentos dos últimos anos abalaram o modelo de relacionamento baseado na distensão; subsiste, no entanto, a necessidade permanente do prevalecimento de um modelo de relacionamento baseado no diálogo e no entendimento entre as superpotências e entre as alianças de que fazem parte. Tal modelo deve, ademais, ser legitimamente universal, sem privilegiar áreas geográficas e sem promover disputas pelo controle de zonas de influências; deve basear-

-se no respeito à igualdade soberana de todos os estados, ao pluralismo e à diversidade natural de pontos de vista e às dinâmicas próprias de evolução regional e nacional.

O Brasil se coloca, no contexto das relações Leste-Oeste, como um país ocidental e do Terceiro Mundo.

A independência, a aceitação, natural de diferenças de pontos de vista entre as nações e a legitimidade da defesa de seus interesses próprios, são elementos essenciais que caracterizam e valorizam o ordenamento internacional proposto pelo Ocidente e é com base neles que o Brasil afirma e reitera sua vinculação à comunidade ocidental, como membro pleno, e não periférico, em pé de igualdade com todos os demais, sem reconhecer ou pretender hegemonias, hierarquizações e alinhamentos automáticos.

Se o Ocidente tem como características básicas a liberdade, a aceitação e respeito à diversidade e o repúdio, mesmo, a uniformizações artificiais e impostas, é evidente que nossa vinculação ocidental não pode ser rígida e unidimensional. Os países devem ser fiéis a sua própria realidade e se nossos vínculos históricos e culturais com o Ocidente são irrefutáveis, é também inegável que nossa inserção *de facto* no sistema político-econômico mundial nos coloca entre os países em desenvolvimento, com os quais compartilhamos uma série de importantes características comuns e a cuja categoria pertencemos, não por escolha política, mas pela realidade dos fatos.

Pertencemos plena e simultaneamente a ambos os grupos, devido às características próprias de nosso país, e a ambos pertencemos sem alinhamentos rígidos.

É politicamente importante evitar a expansão da intervenção da URSS no Terceiro Mundo. A longo prazo, porém, medidas de ordem essencialmente militar – esquemas de segurança, blocos rígidos, alinhamentos fechados e patrocinados unilateralmente – não são mecanismos eficazes e muito menos suficientes para deter a expansão soviética, para fechar-lhe as oportunidades nesse sentido e mesmo

para regular a ordem internacional como um todo. Esse esforço é mais propriamente político e supõe um reajustamento das relações entre o Ocidente desenvolvido e o Terceiro Mundo. A atitude fundamental do Ocidente deve ser a de buscar ou tentar recuperar a confiança dos demais países do Terceiro Mundo, com base no respeito mútuo, na percepção das necessidades e interesses próprios destes países e na busca de formas igualitárias de cooperação.

No Atlântico Sul, o objetivo básico de conservá-lo a salvo das tensões globais deve ser objeto de atenção permanente, para que a segurança da área seja mantida, com base no respeito às normas do Direito Internacional e da boa convivência e com os níveis mais reduzidos possíveis de presença militar.

A criação de uma organização de defesa para o Atlântico Sul frustraria esse objetivo, trazendo para a área o cerne das controvérsias entre o Leste e o Oeste e impedindo o desenvolvimento de sua identidade própria, baseada na cooperação e no progresso dos países em desenvolvimento que nela se situam.

Em resumo, a ideia de tal organização apresentaria vantagens aparentes do ponto de vista de alguns dos autores envolvidos:

- a. do ponto de vista da África do Sul, a ideia é utilizada para valorizar sua posição estratégica e reduzir a repulsa a seu regime baseado no *apartheid*;
- b. do ponto de vista de setores norte-americanos, ela é instrumentada especificamente para proteger o flanco Sul da OTAN e as rotas comerciais de interesse para aquele país e para a Europa Ocidental;
- c. ela está também associada, na margem sul-americana, a interesses específicos, como no caso do Chile, e a uma determinada visão do relacionamento internacional, baseada em eixos, alianças e blocos de poder, vinculada a um conceito vertical e arregimentador do Ocidente. Tal visão atribui

um papel à nossa sub-região, refletido no ideário que até recentemente inspirava a formação de um “bloco do Cone Sul”, que é contrário aos interesses do Brasil;

- d. para a URSS, a ideia oferece oportunidades para alertar os países africanos contra uma “conspiração” entre a África do Sul, os EUA e os países de nossa sub-região, tentando, assim, consolidar posições junto àqueles países, em detrimento da nossa crescente presença regional e dos próprios interesses ocidentais.

O Brasil não participaria de qualquer entendimento político, econômico ou militar com a África do Sul, o que violaria decisões da ONU e estaria em contradição com nossa política para o continente africano, a qual nos tem rendido crescentes frutos políticos e econômicos e tem sido fator de prestígio internacional para a diplomacia brasileira.

Além disso, há toda uma série de outras razões pelas quais o Brasil tem posição contrária ao estabelecimento de tal organização, as quais podem ser resumidas da seguinte forma:

- a. não há enfrentamento de alianças militares na área;
- b. são exageradas as especulações a respeito dos perigos que a navegação internacional sofreria no Atlântico Sul em decorrência de uma maior presença soviética na área, a não ser na hipótese extrema e improvável de uma guerra mundial;
- c. as eventuais necessidades de defesa estão cobertas pelo TIAR, sobretudo na vertente ocidental do Atlântico Sul;
- d. além disso, o Ocidente dispõe de meios superiores de atuação em toda a região, capazes de dissuadir e neutralizar quaisquer investidas navais soviéticas, ademais de todo improváveis;

- e. a importância estratégica do Atlântico Sul é claramente menor que a do Atlântico Norte ou dos estreitos de Ormuz e de Madagascar e menor ainda em sua vertente ocidental que na oriental;
- f. o cenário que alimenta a ideia é o de uma confrontação entre as superpotências, em que os países da região participariam como meros coadjuvantes;
- g. não é conveniente o envolvimento em esquemas de cooperação militar, que poderiam, inclusive, acentuar os impactos negativos para a área de um eventual agravamento das tensões internacionais;
- h. as possibilidades de atuação da URSS no Atlântico Sul e na África Ocidental devem ser contra-arrestadas sobretudo por meios políticos;
- i. a segurança da área tende a fortalecer-se na medida em que se consolidem o desenvolvimento das nações nela situadas, o intercâmbio e a cooperação entre elas e a independência com que atuam interna e internacionalmente;
- j. o Brasil e a América Latina podem ser mais úteis à defesa dos legítimos interesses do Ocidente mantendo-se à margem de esquemas estratégicos de poder que reduziriam nossa capacidade de diálogo internacional;
- k. pode-se dizer que o Brasil seria o país mais prejudicado por essa ideia, que, como se viu, tem origem em interesses particulares e revela argúcia duvidosa.

Em síntese, o Brasil deseja preservar o caráter pacífico do Atlântico Sul, como instrumento de intercâmbio e de cooperação entre os países em desenvolvimento que o margeiam, e mantê-lo a salvo das

tensões internacionais. A área deve ser vista, portanto, a partir de uma ótica predominantemente política, e não militar, que leve em conta primordialmente os interesses dos países ribeirinhos e não os das superpotências.

O problema da segurança do Atlântico Sul não é, evidentemente, irrelevante do ponto de vista brasileiro e, ao mesmo tempo em que se busca seu equacionamento geral em termos políticos, deve-se dar atenção ao papel específico da Marinha brasileira.

As considerações políticas gerais referentes à posição do Brasil no mundo e à situação no Atlântico Sul em particular recomendam que a atuação naval brasileira na área se desenvolva segundo as linhas do interesse nacional específico, levando em conta a necessidade de afirmação de uma presença brasileira própria. A coordenação entre a atuação naval e os objetivos da política exterior brasileira é obviamente indispensável.

A eventual proteção às rotas comerciais de interesse brasileiro no Atlântico Sul, tanto mais porque elas se individualizam claramente com relação àquelas do interesse direto dos países desenvolvidos, deve ser realizada, em princípio, com nossos próprios meios navais, sempre tendo em conta o contexto político regional. Assim, a modernização e expansão do poder naval brasileiro é um objetivo importante, que tem significado político e estratégico, e que se tornará crescentemente necessário com o aumento dos interesses do Brasil nessa área geográfica.

Uma comparação entre os navios principais da Marinha brasileira e os das de outros países significativos do Atlântico Sul demonstra ser a nossa algo mais desenvolvida que as demais e serem todas relativamente pequenas.

Tabela 3 – Comparação entre as Marinhas principais do Atlântico Sul¹⁸

	Brasil	Argentina	Nigéria	RAS
Porta-Aviões	1(v)	1(v)	-	-
Cruzadores	-	1(v)	-	-
Fragatas/contratorpedeiros	18 (12v)	9 (5v) + 4	1 + 1	3
Corvetas/navios-patrolha	10 + 12	2 + 8	8 + 2	9 + 7
Submarinos	7 (4v) + 3	4 (2v) + 6	-	3

Fonte: The Military Balance, 1981-82, citado em Meira Mattos e Câmara, conf. cit.

Note-se que, assim como na comparação anterior entre as Marinhas da OTAN e da URSS, as discrepâncias entre as diversas fontes são sensíveis, valendo notar, por exemplo, que o número de corvetas atribuídas à Nigéria e à África do Sul é bastante menor segundo outras fontes.

Nos últimos dez anos, foram incorporados à Marinha do Brasil seis novas fragatas, três submarinos, seis navios varredores, cinco navios de patrulha fluvial e nove helicópteros “Sea Lynx”. Para o futuro próximo, o Programa de Reaparelhamento da Marinha prevê a construção no Brasil, ao longo de doze anos, de um navio-escola, doze corvetas, três submarinos, três navios varredores e três navios caça-minas.

Este projeto de construção naval visa, também, dotar o país de capacidade para projetar e produzir seus próprios vasos de guerra, propiciando o domínio completo da tecnologia naval e a independência nesse setor e remediando, assim, a situação, descrita pelo ministro Maximiano Fonseca, de que “não existe segurança autêntica com dependência tecnológica”. Neste contexto, em um raciocínio válido tanto para a construção naval quanto para as concepções de ação naval efetiva, o ministro da Marinha aponta ainda que “cada projeto importado é

¹⁸ Nota: os números entre parênteses, acompanhados da letra v, representam navios velhos; os números após o sinal + representam navios encomendados.

elaborado segundo um elenco de requisitos onde alguns correspondem às nossas condições; outros não”.

A Marinha brasileira estabeleceu, em 1965, os limites da Área Marítima Brasileira (AMBRA), fazendo-os coincidir, a leste, com o limite da área de segurança do TIAR, marcada pelo Meridiano 24° oeste. Já a área marítima de segurança para o Brasil (AMSBRA), definida pela Marinha, é substancialmente mais extensa, abrangendo do Trópico de Câncer à costa da Antártida; e limitando-se a noroeste pelo Meridiano 62° oeste, que passa no limite entre a Guiana e a Venezuela, a sudoeste pelo Meridiano 75° oeste, que passa a oeste do Cabo Horn, a sudeste pelo Meridiano 25° leste, que passa a leste do Cabo da Boa Esperança, e a leste pela costa da África.

Evidentemente, a Marinha brasileira pode navegar em águas internacionais, sujeita apenas às disposições do Direito aplicável ao alto mar. No entanto, considerações políticas e mesmo estratégicas sugerem que, em tempo de paz, certos princípios sejam observados. A realização de exercícios conjuntos com os EUA ou outras Marinhas não africanas, por exemplo, devem, como já foi assinalado, limitar-se à área próxima à nossa costa, como é tradição das operações Unidas e vincular-se a objetivos especificamente brasileiros.

Por outro lado, a realização de visitas navais a portos da África sul-atlântica é iniciativa politicamente interessante. Em 1980, foram visitados portos em Cabo Verde, Nigéria e Costa do Marfim; em 1981 programaram-se visitas a Cabo Verde, Guiné-Bissau e Costa do Marfim; e para 1982 sugeriram-se viagens a Cabo Verde, Costa do Marfim, São Tomé e Príncipe, Gabão e Togo. O prosseguimento desse programa pode ser elemento positivo no processo de aproximação com a África Ocidental e no sentido de marcar a presença própria do Brasil no Atlântico Sul.

A aventada construção de uma base aeronaval na ilha de Trindade, orientada no sentido de servir aos propósitos próprios da política brasileira e não a finalidades estratégicas alheias ao nosso interesse específico, pode também ser uma contribuição positiva para

o cumprimento das finalidades próprias da Marinha em tempo de paz, de assegurar a vigilância da costa, a dissuasão e a presença naval própria.

Em circunstâncias políticas favoráveis e futuras, poder-se-ia ainda cogitar de uma presença brasileira na ilha britânica de Ascensão, situada a meio caminho entre Recife e Luanda, através, por exemplo, de uma estação meteorológica ou de posto de pesquisa oceanográfica. Registre-se que essa ilha abriga atualmente crescente presença sul-africana, ao lado também de instalações norte-americanas¹⁹.

Tais iniciativas, ao contribuir para consolidar a presença naval própria do Brasil no Atlântico Sul, teriam de ser desenvolvidas sem alarde ou ufanismo, sem conotações de alianças com países de fora da área e em paralelo ao processo de aproximação com a África, com a explicitação de nossas motivações não hegemônicas e de nossa solidariedade com os países africanos. De outro modo, recairiam inevitavelmente sobre nós suspeitas, seja de conluio com os EUA ou os países da OTAN, seja de expansionismo, suspeitas estas para as quais tanto contribuem teorias como as de um “destino manifesto” atlântico do Brasil que veem o Atlântico Sul como um “lago brasileiro”.

19 As observações do contra-almirante Mário Cezar Flores são particularmente relevantes neste contexto: “Mais para o centro do Atlântico preocupam-nos fundamentalmente Ascensão e, em nível subsequente, Santa Helena, de cujos destinos não deve o Brasil se desinteressar”. “Há que considerar também a provável necessidade de facilidades de apoio na parte oriental do Atlântico Sul. É essencial, portanto, que cultivemos com os países da área uma amizade alicerçada na cooperação e em interesses comuns, bem como no respeito aos valores humanísticos e culturais que lhes são próprios – e que são, em parte, nossos também –, pois esse é o caminho apropriado para fundamentar o oportuno estabelecimento de laços de cooperação no campo da segurança, se e quando efetivamente necessário. Entrementes, cabe à Marinha exercer uma ação de presença naquela área, cooperando, dessa forma, para o bom relacionamento entre o Brasil e a África Atlântica”.

Capítulo 9

Relações com a África

A política africana do Brasil, situada no contexto mais amplo do fomento às relações Sul-Sul, com base no estabelecimento de vínculos de cooperação igualitária e mutuamente vantajosa com seus parceiros, tem alcançado êxito, reconhecimento e credibilidade crescentes.

Quanto ao êxito, pode ele ser aferido sumariamente pelo notável desenvolvimento dos vínculos políticos e econômicos com os países africanos e pela frequência considerável e crescente do intercâmbio de visitas, sobretudo no nível de ministros das Relações Exteriores. Quanto ao reconhecimento, é ele patenteado, sobretudo, pela atitude dos principais países desenvolvidos do Ocidente, que admitem exercer o Brasil um papel importante junto aos países africanos, expressam ter consciência do acerto de nossa linha de atuação, e nos consultam com frequência sobre temas de interesse na área, quando não nos pedem que atuemos em causas de seu interesse. Quanto à credibilidade, esta duramente conquistada, reflete-se na atitude aberta e receptiva que para conosco demonstram todos os países africanos com os quais têm havido contatos substantivos, o que abrange toda a gama política que vai do Senegal e Costa do Marfim a Angola e Moçambique.

9.1. Aspectos econômicos

O levantamento das relações comerciais é normalmente utilizado como um indicador útil do grau de relacionamento entre países e de sua evolução, por permitir a quantificação imediata e por que o intercâmbio comercial está, em geral, associado, em relação mútua de causa e efeito, ao desenvolvimento de outras vertentes do relacionamento entre os povos.

Assim, numa primeira aproximação, deve-se assinalar que, enquanto o comércio exterior total do Brasil cresceu, no período 1973-1981, à taxa média anual aproximada de 18%, nosso comércio com os países em desenvolvimento em geral cresceu em média 30% ao ano e com a África, em particular (excluída a África do Sul) a quase 36% ao ano²⁰.

Observe-se ainda que as exportações brasileiras de produtos manufaturados para a África constituíram 86% de nossa pauta de exportações para esse continente em 1980 (contra 34% de nossas exportações para os países desenvolvidos no mesmo ano), num total de 904 milhões de dólares, total que, em 1973, alcançava apenas 17 milhões de dólares.

Cerca de 70% de nosso comércio com a África (excluída a RAS) em 1981 efetuou-se com os países da costa Ocidental do continente que inclui desde o Senegal e Cabo Verde, ao Norte, até Angola, ao Sul, os quais constituem o grupo de países africanos diretamente relacionados com o escopo deste trabalho.

Nesse ano, o total comerciado com esse grupo de países chegou a cerca de 2,383 bilhões de dólares, com um *deficit* de cerca de 75 milhões de dólares. O comércio com a Nigéria correspondeu a mais de 62% dessa corrente de comércio e apresenta saldo favorável de cerca de 41 milhões

20 Nos mesmos termos comparativos, o comércio brasileiro com os países da ALADI, cresceu em média cerca de 27% ao ano e com a África do Sul, cerca de 20% ao ano. Em 1981, o comércio do Brasil com a África do Sul (323 milhões de dólares) correspondeu a 16% de nosso comércio com os países africanos do Atlântico Sul (de Cabo Verde e Senegal a Angola) e a 9% de nosso comércio com o total do continente africano (excluída a própria RAS). Fonte: DPR/MRE, com base em dados da CACEX e CIEF.

de dólares para o Brasil. 98% das importações brasileiras desse país em 1981 corresponderam ao petróleo.

Apesar de já ser ele significativo em valor, a característica mais marcante do comércio brasileiro com o grupo africano do Atlântico Sul é a novidade e, por conseguinte, a grande potencialidade que ainda apresenta. Cerca de 90% de nossas exportações em 1981 concentraram-se em quatro dos vinte países do grupo: Nigéria (770 milhões de dólares), Angola (107 milhões), Zaire (78 milhões) e Congo (73 milhões). As importações brasileiras acham-se ainda mais concentradas, pois 98% delas, em 1981, provieram também de quatro países – Nigéria (729 milhões), Gabão (208 milhões), Angola (156 milhões) e Congo (111 milhões) – e o petróleo correspondeu praticamente à totalidade das importações provenientes dos três últimos.

Observe-se que o grau de resposta comercial dos nossos fornecedores de petróleo dessa área é consideravelmente maior que no caso do Oriente Médio. O percentual das importações cobertas pelas exportações brasileiras é de 81% no caso dos quatro países referidos (Nigéria, Angola, Congo e Gabão) e de 95% no caso dos três primeiros. Dentre todos os países que exportam petróleo para o Brasil, a Nigéria é o que absorveu a maior soma de exportações brasileiras em 1981, à frente do México, Venezuela, Iraque e todos os demais. As exportações brasileiras para esse país foram, em 1981, quase cinco vezes maiores, em valor, que as destinadas à Arábia Saudita. Em 1981, 10,4% em volume do petróleo importado pelo Brasil provieram destes quatro países, percentual este que, em 1979, era de menos de 2,6%.

Em síntese, verifica-se que o comércio brasileiro com os países africanos do Atlântico Sul corresponde, essencialmente, a uma troca crescente de produtos industrializados brasileiros por petróleo africano. As altas taxas de crescimento comercial, o claro interesse já demonstrado pela área na aquisição de manufaturas brasileiras e o caráter ainda muito concentrado das trocas em alguns países indicam que esse fluxo de

comércio pode crescer vigorosamente em função de quatro vetores principais:

- a. um esforço maior de promoção comercial do Brasil junto a países ainda pouco explorados (Senegal, Costa do Marfim, Gana, Cameroun, Guiné-Bissau e Cabo Verde, por exemplo);
- b. o prosseguimento da transferência do suprimento de petróleo de áreas do Golfo Pérsico para a África Ocidental²¹;
- c. o desenvolvimento e integração dos países da área, o que poderia ensejar a cooperação com o Brasil em projetos específicos e uma maior amplitude geográfica das áreas de intercâmbio;
- d. o aprofundamento do processo de aproximação e cooperação com os países da área, envolvendo, inclusive, maior intercâmbio de missões de natureza política, econômica e técnica;
- e
- e. o estudo de mecanismos institucionais capazes de dar impulso e coordenar esse processo.

O relacionamento comercial está, evidentemente, longe de ser a única forma de intercâmbio entre o Brasil e os países africanos do Atlântico Sul. O desenvolvimento da cooperação econômica e técnica, além da cultural, que já vem ocorrendo com alguns países da área, e a participação em projetos significativos, como a construção da nova capital nigeriana ou o projeto de exploração de carvão em Moçambique, são setores do mais alto interesse potencial. As possibilidades de financiamento de tais projetos por parte dos instrumentos da OPEP

21 A Argélia é outro país africano que tem absorvido bom nível de exportações brasileiras. Em 1980, a balança comercial bilateral apresentou saldo de 85 milhões de dólares para o Brasil, com exportações de 166 milhões. Em 1981, houve *deficit* de 22 milhões de dólares com exportações de 267 milhões de dólares. Nesse ano a Argélia passou a fornecer 2,4% em volume do petróleo importado pelo Brasil.

tendem a ser maiores na África, a exemplo do ocorrido com relação ao projeto moçambicano de carvão, que em outras áreas do mundo.

As oportunidades potenciais de fornecimento de bens e serviços brasileiros são maiores que as de importação (com a exceção do petróleo), dado que a complementaridade econômica existente entre o Brasil e a área atua muito mais em nosso favor. A superação do desconhecimento mútuo, reforçado pela persistência de vínculos de verticalidade da África com a Europa, é um dos aspectos principais do processo de aproximação com a área, ao lado da identificação e explicitação das coincidências de interesse entre os nossos países. Daí a relevância atribuída ao intercâmbio de visitas e missões, como elemento de identificação e difusão de oportunidades de cooperação.

A possibilidade de desenvolvimento de um arcabouço institucional flexível para irradiar e dinamizar o processo de aproximação dos países em desenvolvimento do Atlântico Sul deve ser considerada.

9.2. Aspectos políticos

Do ponto de vista político, a essência do êxito e da credibilidade da política africana do Brasil deriva da percepção cada vez mais clara de que o Brasil atua na região com política própria e independente.

Arriscando certa dose de subjetividade, poder-se-ia dizer que os sentimentos nacionais na África identificam no Brasil, acima das linhas de confrontação ideológica, um impulso criativo e novo, uma aproximação mais concreta, embora limitada, com relação aos princípios de um novo ordenamento internacional, a afirmação de uma linha de conduta que não se vincula aos interesses das grandes potências nem pretende substituí-las em sua hegemonia.

Os contatos havidos com dirigentes africanos, particularmente a partir da visita do ministro Guerreiro ao continente, em 1980, têm relevado sistematicamente a credibilidade de nossa política africana e o interesse daqueles países em aprofundar seus vínculos com o Brasil.

A coerência de nossa atuação, a inexistência de hiatos entre nossa retórica – centrada na noção de igualdade, no respeito mútuo e no prevailecimento das relações de cooperação sobre as de poder – e nossas ações concretas têm reforçado essa percepção africana. A relevância de uma política consistente do Brasil para o Atlântico Sul nesse contexto é evidente.

É no bojo das tendências políticas ao multipolarismo e a um conceito renovado de interdependência baseado na expansão dos relacionamentos internacionais no rumo de sua diversificação e “desverticalização”, que o Brasil surge perante a África como uma alternativa atraente.

Trata-se de um movimento amplo e difuso que tem como manifestações palpáveis, no campo econômico, o desenvolvimento das relações Sul-Sul e, no campo político, a afirmação dos interesses próprios dos países em desenvolvimento, caracterizada, sobretudo, pela posição de independência com relação às superpotências.

Nesse contexto, não é propósito do Brasil propor algo como uma “terceira posição”, nem em termos econômicos, nem políticos. Ao contrário, parte-se do respeito às diferentes estruturas nacionais – econômicas e políticas – dos diferentes países, ao revés das motivações ideológicas, que buscam a homogeneização dos sistemas. Trata-se de uma forma de convivência, de uma doutrina de relacionamento, que parte do respeito ao direito dos países de escolher livremente suas modalidades de organização interna. Este é um ponto que as superpotências revelam dificuldade em captar.

Esse fator, assim como a herança do colonialismo, que criou profundas relações de dependência entre as nações africanas e as antigas metrópoles, propicia uma vantagem relativa à atuação brasileira, que não pode oferecer a tecnologia sofisticada dos países desenvolvidos nem as promessas de defesa militar das superpotências, mas por outro lado, oferece tecnologias robustas, adaptadas às características da região e, ao invés de ônus políticos, as vantagens da cooperação igualitária.

A penetração da URSS na África obviamente não se explica em termos do oferecimento de tecnologias avançadas ou tropicalizadas, que não possui, mas sim pelo aproveitamento que faz de oportunidades políticas de apoio às lutas africanas contra o colonialismo, o racismo e a “dominação” ocidental, oportunidades estas muitas vezes fornecidas pelos próprios países desenvolvidos do Ocidente.

A URSS não chegou a estabelecer vínculos econômicos sólidos com os países africanos, que continuam profundamente ligados economicamente ao Ocidente²² e mesmo o apoio político que lhes presta apresenta claros limites e inconvenientes, como ilustra o próprio caso de Angola. Ali, onde o envolvimento soviético e cubano é maior, ocorreram reiteradas invasões da África do Sul e Angola viu-se arrastada às tensões do conflito Leste-Oeste, das quais busca escapar. Outro elemento indicativo das limitações da influência soviética na África, e sobretudo na África Meridional e Ocidental, encontra-se no fato de que ela não tem participação prática no processo de independência da Namíbia, sem dúvida a questão política africana de maior hierarquia na atualidade.

Somando-se a isso o distanciamento geográfico e cultural da URSS e os condicionamentos políticos internos associados à sua presença, têm-se, em um esboço rápido, várias indicações de que a influência soviética na área pode ser contra-arrestada pela execução de uma política lúcida por parte do Ocidente em geral e do Brasil em particular.

Mesmo os países africanos que adotaram regimes socialistas têm revelado, em geral, interesse no desenvolvimento de vínculos com o Ocidente. Não há razões sólidas para esperar-se que os países africanos

22 Sobre a presença soviética na África, Valkenier observa que: “É justo supor que nem a liderança técnica do Ocidente sobre o Leste será eliminada nem Moscou será capaz de competir efetivamente em proporcionar a qualidade, variedade e volume de bens, serviços e fundos essenciais para o desenvolvimento e o comércio da África. [...]. Quanto ao futuro mais imediato, tem-se de concluir que a penetração econômica soviética na África simplesmente não pode ser tão resolvida, bem-sucedida e maléfica quanto o pensamento convencional a considera. [...]. Que tipo de regime marxista-leninista pró-soviético pode existir na Etiópia, em Angola ou em Moçambique quando o grosso da ajuda externa e dos investimentos provém das nações capitalistas industrializadas? Ou quando seus “camaradas” do Kremlin recusam-se a reconhecer estes socialistas autoproclamados como verdadeiros e destacados Estados socialistas, aconselham-nos a não contar com a “solidariedade socialista”, mas, ao invés, a confiar na assistência ocidental e os advertem quanto ao perigo de criar prematuramente instituições socialistas ao mesmo tempo em que louvam os benefícios da economia mista?”.

optassem por seguir uma linha política de satelitização a Moscou. O caso de Angola é particularmente expressivo, não só pelo maior envolvimento do bloco socialista com o país, mas também porque o interesse angolano de aproximação com o Ocidente tem-se dirigido substancialmente para o Brasil.

A política africana do Brasil é, pois, um fator importante para o estabelecimento de um clima de convivência harmônico e profícuo através do Atlântico Sul. Articulada em torno da atitude independente, da cooperação igualitária e do respeito mútuo, ela é capaz de interpretar e promover os interesses comuns dos países em desenvolvimento da região e atuar como fator de unidade e progresso. Os êxitos já obtidos são indícios dos que estão por obter-se.

Anote-se, ademais, que a iniciativa brasileira tem sido uma característica marcante do relacionamento com a África. Reflexo, talvez, de um maior amadurecimento econômico e diplomático de nosso país, esta é uma característica que deverá perdurar ainda por algum tempo. Não deixa isso de apresentar vantagens para o Brasil, na medida em que dá margem a influenciar positivamente o processo de aproximação entre os países em desenvolvimento do Atlântico Sul.

Finalmente, a questão referente à instabilidade política na África merece um breve comentário. Mais frequentes que na América Latina, talvez pelo número maior dos países africanos, talvez também pela novidade de suas estruturas políticas nacionais, as substituições não regulares de governos, regimes e, por vezes, sistemas socioeconômicos não têm impedido, contudo, a persistência de uma fisionomia própria da África nem a sobrevivência e a vitalidade da OUA e da participação africana nas Nações Unidas, por exemplo. A instabilidade política tende a ser um fator muito mais relevante na condução de relações bilaterais que em esquemas mais abrangentes de atuação, em que o quadro regional, mais constante, assume a dimensão dominante.

9.3. A África Meridional

A partir de 1981, o processo de negociações com vistas à independência da Namíbia entrou em fase dinâmica. Até então, apesar de as bases do processo de independência já estarem assentadas, com a resolução 435 do Conselho de Segurança da ONU e o plano elaborado pela Organização, predominava o impasse, devido fundamentalmente à atitude de intransigência da República da África do Sul, país que ocupa aquele território. A mudança de atitude do governo norte-americano foi determinante nessa evolução.

A preocupação dos EUA em restaurar seu prestígio mundial e em desenvolver uma política de contenção da União Soviética levou-os a buscar novas formas de atuação na África Meridional. Em linhas gerais, os principais objetivos norte-americanos são os de reabilitar internacionalmente a RAS, valorizada como elemento estratégico na confrontação global com a União Soviética; liderar as negociações para a independência da Namíbia, por meio da revisão do plano das Nações Unidas; e manter, tanto quanto possível, boas relações com os demais países da área, dentro do arcabouço global de sua orientação estratégica.

A política de reaproximação com a RAS foi declarada tanto pelo presidente Reagan quanto pelo secretário Haig. Não é ponto de dúvida, apesar de sofrer críticas internas mesmo em círculos conservadores, fundamentados na provável inviabilidade a longo prazo do regime sul-africano e no fato de que os interesses dos EUA na África Negra são mais vultosos que na RAS.

O componente estratégico, ligado ao eixo Leste-Oeste, é, como vimos, o fator crucial para explicar a opção da administração norte-americana, pois a RAS é considerada peça fundamental na estratégia de contenção da URSS, sobretudo no cenário da alegada “guerra de recursos”, descrito anteriormente. Uma vez reabilitada internacionalmente, a RAS poderia vir a passar à condição de aliado sem restrições, capaz de dar e receber contribuições, inclusive e principalmente no contexto da defesa do Atlântico Sul.

Os dois grandes obstáculos a essa reabilitação são as políticas de discriminação racial institucionalizada e de ocupação ilegal da Namíbia praticadas por aquele país. Embora ambos esses fatores sejam importantes do ponto de vista da situação internacional da RAS, as expectativas de solução a curto prazo são obviamente maiores com relação à questão da Namíbia. Por essa razão, os EUA dão clara prioridade a ela, adotando posição muito menos ativa com respeito ao *apartheid*. Oficialmente, os EUA o consideram “abominável” e esperam que isso baste, em termos declaratórios. Na prática, admitem que as transformações sociais não se fazem da noite para o dia e têm esperanças, articuladas pelo próprio presidente Reagan, de que algum tipo de solução gradual, semelhante à ocorrida no Sul dos EUA, prevalecerá também na RAS.

O esforço norte-americano centraliza-se, portanto, na Namíbia. A questão do *apartheid* permanecerá, assim, como um irritante, sobretudo no que concerne às relações com a África Negra, mas os EUA esperam que, enquanto se discute a Namíbia, o assunto permaneça entre parênteses, relegado a posição secundária.

O projeto norte-americano para a Namíbia envolve negociações com a RAS, o Grupo de Contato dos cinco ocidentais (EUA, Canadá, França, Reino Unido e RFA), a Nigéria e os países da linha de frente. Os objetivos de reabilitar a África do Sul (vista, portanto, como futuro aliado e não como país estigmatizado) e de conter a URSS foram responsáveis pela prioridade conferida aos interesses sul-africanos no transcurso das negociações e, conseqüentemente, pela orientação inovadora com relação ao plano das Nações Unidas para a Namíbia.

As modificações introduzidas, através da negociação de garantias constitucionais prévias à independência, à semelhança do procedimento adotado nos acordos de Lancaster House para o Zimbábue, consistiram, essencialmente, na proteção dos interesses da minoria branca e na adoção de um sistema multipartidário que permita a representação

eleitoral de outras forças além da SWAPO, reconhecida pela ONU como representante do povo da Namíbia²³.

Tais modificações, que visam diminuir, tão efetivamente quanto possível, o poder da SWAPO em uma Namíbia independente, foram aceitas, em sua essência, pelos negociadores africanos, salvo, até aqui, em um ponto relativo ao processo eleitoral (se distrital, proporcional ou uma combinação entre ambos) e outros aspectos aos quais se atribui importância relativamente secundária. As razões para essa atitude africana parecem decorrer da convicção de que a SWAPO, assim como a ZANU de Mugabe no Zimbábue, ganharia de todos os modos as eleições na Namíbia; da confiança em que o processo negociador realmente desembocará na independência do território no futuro próximo e da percepção de que a alternativa da luta armada para a obtenção da independência namibiana é inviável no futuro previsível e extremamente desgastante não só para a SWAPO mas também para os países da linha de frente.

Aparentemente, o limite das concessões africanas seria a aceitação de arranjos que garantam os direitos da minoria branca, à semelhança do ocorrido no caso do Zimbábue. Não devem elas estender-se, no entanto, ao endosso a formas de discriminação racial e à marginalização da SWAPO do poder numa Namíbia independente.

Paralelamente, o governo norte-americano, empenhado na retirada das tropas cubanas estacionadas em Angola, passou a pressionar vivamente o governo de Luanda através de ações como a proposta ao Congresso de revogação da emenda Clark, que proíbe a ajuda a

23 Os entendimentos havidos até aqui não fazem referência à situação de Walvis Bay, o único porto profundo da Namíbia, reivindicado especialmente e em separado pela África do Sul, que já o administrava antes de a Liga das Nações conceder-lhe o mandato sobre todo o território da África do Sudoeste. Ao que tudo indica, a questão só será discutida após a independência da Namíbia.

A resolução 432 do Conselho de Segurança da ONU reconhece que Walvis Bay constitui parte integrante da Namíbia e declara que esse porto deve ser “reintegrado” ao território namibiano. No entanto, e aí está a ambiguidade que possibilita a atual posição sul-africana, apoia as medidas necessárias para que tal reintegração ocorra “em um futuro próximo”, não necessariamente em paralelo à independência da Namíbia.

O Brasil tem defendido a integridade territorial da Namíbia e não tem nenhum interesse em que Walvis Bay permaneça em mãos sul-africanas, o que afetaria a capacidade de relacionamento internacional do novo país e acentuaria sua dependência com relação à África do Sul.

movimentos rebeldes em Angola, declarações do secretário-assistente para a África no sentido de que “não haverá paz em Angola enquanto a UNITA não tiver participação no governo angolano” e o veto à resolução do Conselho de Segurança que condenava a invasão de Angola pela África do Sul, em meio à presença conspícua de Jonas Savimbi em Washington e à circulação de rumores de que forças irregulares negras estavam sendo adestradas para desestabilizar o governo angolano. Quanto ao ponto específico da presença das tropas cubanas, Washington adotou como posição inicial a de considerar sua retirada como um pré-requisito para o encaminhamento do problema da Namíbia²⁴.

Com o desenvolvimento positivo do processo negociador referente à Namíbia e o estabelecimento de contatos entre os governos de Angola e dos EUA, a posição norte-americana tendeu a suavizar-se, diminuindo, sem, contudo, desaparecer, sua pressão em favor da UNITA. Em contrapartida, o comunicado conjunto angolano-cubano de fevereiro último anunciava que ambas as partes se comprometem a proceder à retirada gradual das tropas cubanas em decorrência da normalização da situação na fronteira sul do país, a ser lograda com a independência da Namíbia. Os EUA, até aqui, não expressaram sua reação ao teor do comunicado e mantêm em aberto suas alternativas de ação.

O Brasil já fez suas opções básicas no que concerne às questões aqui suscitadas: opõe-se claramente ao *apartheid* e ao colonialismo por razões elementares de ética e de política; defende a independência e a integridade territorial da Namíbia e reconhece a SWAPO como representante de seu povo; desenvolve uma política bem-sucedida de aproximação e cooperação com os países da África Negra e em especial com os de expressão comum; reconheceu a legitimidade do governo

24 Segundo documento elaborado pela equipe de planejamento político do Departamento de Estado, filtrado em “The New York Times”, a retirada das tropas cubanas atualmente em Angola seria um pré-requisito à resolução da questão da Namíbia. Chester Croker, em sua viagem à África, enunciou essa condição aos próprios dirigentes angolanos com quem se avistou. Embora tenha negado à imprensa a condição de pré-requisito, declarou ao Senado que “a retirada dos cubanos se faz necessária para que sejam reiniciados os esforços internacionais para solucionar o problema da Namíbia”.

angolano, ato que se mostrou decisivo para o êxito posterior de nossa política africana.

O Brasil tem, portanto, uma política definida e interesses próprios e concretos com relação à África Meridional e os desenvolvimentos nessa área não são matéria de indiferença para nós. Devemos estar preparados para defendê-los, política e interesses, quando necessário, e para promovê-los, aproveitando para isso evoluções propícias da conjuntura internacional.

Não nos interessa cooperar com a África do Sul, devido às características odiosas de seu regime e também aos graves ônus políticos e econômicos que tal cooperação acarretaria para um país vinculado ao Terceiro Mundo como o Brasil. A cooperação entre uma grande potência e a RAS pode trazer para a primeira sérios ônus políticos, mas estes tendem a ser absorvidos ou contrabalançados porque o próprio poder de que dispõe contribui para a permanência de sua capacidade de atuação na África Meridional e no Terceiro Mundo em geral. Diferente é a situação de um país como o Brasil, cujo capital principal é a credibilidade política, e não o poder econômico, e que depende fundamentalmente dela para afirmar sua presença nas áreas mencionadas. Mesmo em um cenário em que o regime de Pretória emergisse como poder hegemônico na África Meridional, baseado inclusive na posse de armas nucleares, a inconveniência da cooperação persistiria, pois nossos interesses continuariam a ser divergentes, as tensões raciais e intrarregionais só tenderiam a agravar-se e as bombas de Pretória não poderiam ser lançadas em nosso proveito, mas sim contra países cuja viabilidade temos interesse em preservar.

Defendemos a independência real da Namíbia por ser ela uma decorrência histórica e um ato de justiça e também porque desejamos estabelecer relações de cooperação mutuamente vantajosa com esse país vizinho, assim como vimos fazendo com tantas outras nações africanas.

No passado recente, o Brasil tem dado reiteradas mostras de interesses pela independência da Namíbia, tema que passou a frequentar

praticamente todos os documentos principais de nossa política exterior nos níveis presidencial e ministerial, em discursos, conferências e comunicados conjuntos. No entanto, o Brasil não se empenhou até aqui em participar efetivamente do processo de condução do assunto. Como antes assinalado, dispomos das qualificações necessárias para tanto e poderemos fazê-lo quando necessário. O fato de não fazermos parte nem dos países da Linha de Frente nem do Grupo de Contato dos cinco ocidentais não impede nossa participação, que certamente seria bem recebida pelos africanos, como não tem impedido a da Nigéria.

De todos os modos, o Brasil deverá acompanhar sempre de perto o processo negociador, com vistas a preservar as possibilidades de diálogo e cooperação com o futuro governo da Namíbia e a consolidar nossas relações de confiança com os países africanos ligados à questão.

A independência real desse território é o que mais convém aos nossos interesses, pois, se é obviamente superior à situação atual, fonte de tensão que afeta a paz de toda a África Meridional e prejudica sensivelmente seus projetos de cooperação e desenvolvimento, é também claramente preferível, mesmo em uma análise exclusivamente pragmática, à entronização de um regime namibiano sob a égide da DTA ou de agrupamentos negros contrários à SWAPO, em uma saída política semelhante à do Malawi, o que significaria a permanência da Namíbia em um contexto de dominação sul-africana. O interesse do Brasil, em nome da paz na região e do aumento da cooperação, com ela é que a independência da Namíbia se faça com base na resolução 435 do Conselho de Segurança da ONU.

Preservamos e incrementamos nossas relações com Angola dentro da perspectiva maior e universalista de fomentar nossos vínculos com os países do Terceiro Mundo. Mantivemos essa política conscientemente, mesmo diante da presença de tropas cubanas naquele país, e nossa posição pioneira revelou-se correta, tendo sido adotada pela maioria dos países desenvolvidos do Ocidente. Não nos convêm políticas de desestabilização do governo angolano, tanto por uma questão de

princípio quanto porque as posições que conquistamos em Angola e na África poderiam muito mais facilmente sofrer que ganhar com o surgimento de um novo governo em Luanda, gerado a partir de circunstâncias externas. Temos interesse na independência autêntica de Angola e nesse sentido orientamos nossa atuação.

O governo angolano tem dado reiteradas demonstrações de seu desejo de estabelecer relações normais de cooperação com o Ocidente e com o Brasil em particular. Tem-se mostrado também consciente da necessidade de desvencilhar-se das tensões entre o Leste e o Oeste e do grande desgaste que a situação namibiana traz para o país, para pôr fim ao dramático capítulo inicial de sua história independente. Para Angola, o apoio material e logístico que dá à SWAPO é uma obrigação que cumpre com sacrifício e seu empenho por uma solução negociada para a Namíbia é notório. O comunicado angolano-cubano acima referido está longe de ter sido a primeira manifestação de Luanda a respeito da retirada cubana.

A presença cubana no país é historicamente conjuntural, enquanto que uma Angola unida, com um governo estável, legítimo e disposto a desenvolver conosco laços de cooperação, é algo em que temos interesse permanente. A desejada retirada das tropas cubanas deve dar-se no contexto da solução da questão da Namíbia, sem que para conseguir este objetivo se devesse sacrificar o outro, de natureza permanente.



Capítulo 10

Apreciações e sugestões finais

Todos os países defendem, ou alegam defender a paz, a justiça e o desenvolvimento, embora nem todos adotem políticas coerentes com tais objetivos. No caso do Brasil, no entanto, são os nossos próprios interesses nacionais que nos impelem a perseguir tais ideais para que se transformem em instrumentos operativos de nossa afirmação nacional. Necessitamos da paz como condição necessária para que possam prosperar os esforços que realizamos em nosso setor externo. Necessitamos da descontração das tensões, e não da confrontação, para que haja no sistema internacional suficiente grau de abertura que permita a prática do universalismo, princípio essencial à diversificação salutar de nossas relações. Necessitamos do diálogo internacional para manter e fortalecer nosso raio de manobra, essencial para a promoção de nossos interesses legítimos. É necessário que tal diálogo se processe em bases igualitárias, de modo a não reforçar as atuais desigualdades de poder entre as nações e a permitir a participação ampla e representativa da comunidade internacional nos processos de decisão referentes às questões de interesse global. Necessitamos da justiça para que sejam acolhidas nossas reivindicações legítimas em prol da distribuição

mais justa dos frutos do desenvolvimento mundial, da superação dos desequilíbrios entre as nações e do estabelecimento de uma ordem internacional mais equitativa. E necessitamos do desenvolvimento, por razões óbvias que dispensam comentários, motor que é do processo de afirmação nacional e do bem-estar de nosso povo.

Para o Brasil, portanto, a paz, a justiça e o desenvolvimento são instrumentos reais de trabalho e não simples afirmações retóricas, dissociadas da prática do relacionamento internacional. São vetores que devem assegurar o dinamismo do ordenamento internacional, recusando as formulações imobilistas e hierarquizantes; preservar e expandir o raio de manobra para a defesa e a promoção eficazes do interesse nacional; gerar condições para o prevalecimento das formas de cooperação igualitária no relacionamento internacional; e, sobretudo, promover o respeito universal aos princípios básicos do Direito Internacional e às normas da boa convivência.

Como já foi assinalado, por suas vinculações históricas, culturais e políticas e pela maneira como se insere no cenário internacional, o Brasil é, simultaneamente, um país ocidental e um país em desenvolvimento. Admitir que devêssemos optar em favor de uma vinculação exclusiva com qualquer desses agrupamentos seria não só aceitar um estreitamento substancial de nosso campo próprio de atuação, mas também contrariar a própria realidade. Ademais, não existem incompatibilidades incontornáveis entre ambos os grupos. Os ideais democráticos de igualdade, independência e respeito à diversidade nas relações entre as nações, que caracterizam a conduta ocidental, são compartilhados pelos países em desenvolvimento; e os anseios de progresso, justiça e participação efetiva, que motivam os países do Sul, são plenamente compatíveis com as regras e expectativas de comportamento das nações desenvolvidas do Ocidente.

Defender uma ordem internacional baseada na igualdade, na representatividade, no respeito mútuo e na cooperação equilibrada é coerente com os princípios e com os interesses mais profundos do

Ocidente, ao mesmo tempo em que projeta os interesses próprios do Brasil e lhe permite desenvolver um perfil próprio de atuação.

A carência de poder que caracteriza os países em desenvolvimento e a relativa exiguidade de seu peso específico individual fazem com que inexistam, em geral, problemas políticos e econômicos bilaterais de monta nas relações entre eles. Por outro lado, a convergência global de interesses entre os países do Sul e seu propósito mútuo de explorar novas modalidades de cooperação direta – que se têm mostrado, na prática, altamente promissoras – proporcionam base sólida e construtiva para o desenvolvimento de relações positivas no nível Sul-Sul. Tal abordagem é complementada pela orientação política, adotada já pela grande maioria dos países em desenvolvimento, de evitar que os conflitos ideológicos entre o Leste e o Oeste sejam transferidos para o Hemisfério Sul e se sobreponham à necessidade amplamente reconhecida de fomentar as relações de cooperação direta e igualitária entre eles. Isto estimula também a independência e a liberdade de opções dos países em desenvolvimento que, embora tenham adotado internamente regimes socializantes, não estão dispostos a praticar uma política exterior de alinhamento rígido com a URSS.

Coerentes que são com a defesa dos interesses nacionais, a promoção da paz, da justiça e do desenvolvimento, a atitude positiva diante do relacionamento internacional, a ideia de que as relações de cooperação igualitária devem prevalecer sobre as baseadas no poder e o fomento às iniciativas no campo Sul-Sul devem informar as linhas de ação futura do Brasil com relação ao Atlântico Sul e aos países em desenvolvimento da África que o margeiam.

Definidas as bases da política brasileira para o Atlântico Sul, talvez se pudessem imaginar alguns elementos tendentes a desenvolvê-la de modo a dar alicerces mais firmes a um enfoque político para a área, baseado na cooperação direta entre os países em desenvolvimento que o margeiam e destinado a preservar seu caráter pacífico e a minimizar a incidência de tensões internacionais. Em síntese, o Brasil deve buscar

a consolidação dos ganhos políticos já obtidos no debate internacional sobre o assunto, evitando a introdução de elementos divisionistas entre os países da área e desenvolvendo iniciativas no sentido de assegurar que o Atlântico Sul seja tratado internacionalmente como área afeta primordialmente aos interesses dos países em desenvolvimento ribeirinhos e destinada à paz e à cooperação internacional.

O tema tem sido objeto de referências em diversos Comunicados conjuntos firmados no passado recente.

Por ocasião da vinda do vice-presidente da Nigéria, general Yar'Adua, ao Brasil, em janeiro de 1979, o teor da referência foi o seguinte:

Recordando a importância do Atlântico para os dois países e os dois continentes, (as Partes) assinalam que hoje são numerosos os fatores que fundamentam a identidade da região e que aconselham formas de ação comum dos países da área. Neste sentido, reconhecem a responsabilidade especial desses países em promover a cooperação regional, o desenvolvimento e a paz. Acentuam que tal cooperação se deve inserir no quadro de esforços que os países em desenvolvimento fazem para atingir metas de progresso social e econômico e ser orientada pelos autênticos interesses dos países da região e pelos Propósitos e Princípios da Carta das Nações Unidas.

A parte inicial dessa menção constou, ainda, do comunicado emitido quando da visita do presidente Sekou Touré, da Guiné, ao Brasil, em fevereiro de 1980, com uma mudança de redação que acentua o contexto mais amplo da questão, de interesse para a América Latina e para a África:

Recordando a importância do Oceano Atlântico, não somente para os dois países, mas para os países latino-americanos e africanos que se defrontam, (os dois Chefes de Estado) assinalaram que são numerosos os fatores que, fundamentando a identidade da região, determinam formas concretas de ação comum.

Em maio de 1980, quando o presidente Luiz Cabral visitou o Brasil, o Comunicado introduziu o conceito de aproximação entre os dois lados do Atlântico:

Os dois presidentes recordaram a importância do Oceano Atlântico para a aproximação que propicia entre os países ribeirinhos que se defrontam em ambas as margens, assinalando que são numerosos os fatores que recomendam formas concretas de ações comuns entre países latino-americanos e africanos.

Em março de 1981, o ministro Guerreiro visitou a Nigéria e novamente o tema foi mencionado, no contexto da “solidariedade” entre os países de ambos os lados do Oceano, visto como área de paz e prosperidade:

No que diz respeito ao Oceano Atlântico, as duas partes concordaram em sublinhar sua importância no fortalecimento dos laços de solidariedade entre o Brasil e a Nigéria e entre os países em desenvolvimento da África e da América Latina, como uma área de paz e prosperidade. Nesse sentido, concordaram na necessidade de assegurar que o Oceano Atlântico possa sempre servir para a consecução de tal propósito.

No encontro de 26 de maio de 1981 entre os presidentes Figueiredo e Viola, em Paso de los Libres, a formulação dada à questão foi mais ampla, contendo referência à necessidade de evitar o envolvimento da área nas “tensões e confrontações internacionais”:

[Os dois presidentes] Expressaram que o Atlântico Sul é uma área de interesse direto e imediato para as nações em desenvolvimento que o margeiam e ressaltaram a alta conveniência de mantê-lo a salvo de tensões e confrontações internacionais, de modo a preservar seu caráter de instrumento pacífico do intercâmbio e do desenvolvimento dessas nações, de acordo com os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas.

O comunicado de fevereiro de 1982, por ocasião da visita do ministro Paulo Jorge ao Brasil, substituiu a menção anterior a “países

em desenvolvimento da área”, que já excluía a África do Sul, por “países latino-americanos e africanos membros da OUA” e acrescentou que o tema será mantido “sob exame”:

Os dois ministros concordaram em que Oceano Atlântico é um elo de ligação importante servindo à aproximação e ao desenvolvimento das relações entre o Brasil e Angola. Assinalaram, ademais, a alta conveniência de se manter o Atlântico Sul a salvo das tensões e confrontações internacionais, de modo a preservar seu caráter de instrumento pacífico do intercâmbio e do desenvolvimento dos países latino-americanos e africanos membros da OUA e concordaram em manter sob exame este tema de interesse comum.

Já em discurso pronunciado em São Paulo em janeiro último, o ministro Guerreiro afirmara que:

No plano político, o Brasil explorará meios para alcançar, através dos mecanismos de acordos já existentes com os países da OUA, a sistematização de consultas e troca de informações. Poderá ser estudada a extensão desse sistema de consultas a novas áreas de cooperação. Por exemplo, o Brasil poderá manter com certos países africanos diálogo normal e mutuamente proveitoso sobre o Atlântico Sul, processo esse que refletirá nosso interesse recíproco em manter o oceano afastado da corrida armamentista.

As referências contidas nos documentos citados, que envolvem a Argentina, a Nigéria, Angola, Guiné-Bissau e Guiné-Conakry, ao lado da intenção de realizar consultas com países africanos sobre o Atlântico Sul, abrem o caminho para um desdobramento da projeção internacional da política que o Brasil defende para o Atlântico Sul.

A cristalização dos entendimentos entre os países em desenvolvimento ribeirinhos poderia tomar a forma de uma declaração coletiva, dos países de ambas as margens do Atlântico, com base nos conceitos aqui referidos. Uma declaração concisa e genérica, de fácil negociação, mas de grande valor político por representar a visão conjunta de todos os países em desenvolvimento diretamente interessados, seria um instrumento eficaz para a afirmação do papel primordial atribuído

aos países da própria área na condução dos assuntos a ela referentes. Seu alcance político seria o de revelar com clareza a preocupação geral desses países em manter o Atlântico Sul fora do quadro de agravamento das disputas entre as superpotências, dando caráter multilateral às posições que o Brasil tem veiculado bilateralmente até aqui.

Seu texto deveria ser suficientemente enxuto e flexível para acolher os pontos principais da política proposta sem conter dispositivos que pudessem criar problemas de implementação. Assim, não deveria, em princípio, incorporar expressões como “zona de paz” ou referências explícitas à presença militar de países estranhos à área e à necessidade de sua redução ou eliminação, uma vez que isto não só poderia dificultar as negociações e adesões à declaração, mas também poderia contribuir para desacreditá-la, ao faltarem meios para garantir o cumprimento de tais objetivos. Na verdade, tal declaração coletiva deveria ser vista como um primeiro passo no sentido de explicitar o interesse coletivo dos países da área em afirmar sua política regional. Seu texto poderia tomar forma semelhante à já utilizada nas citações anteriormente feitas, já aceitas em negociações bilaterais com países da área. Uma possibilidade nesse sentido poderia ser a seguinte:

Declaração do Atlântico Sul

Os países em desenvolvimento de ambas as margens do Oceano Atlântico Sul que assinam o presente documento;

Afirmando que o oceano que os une é uma área afeta primordialmente a seus interesses pacíficos diretos e imediatos;

Ressaltando a alta conveniência de mantê-lo a salvo de tensões e confrontações internacionais;

Conscientes de sua responsabilidade em promover a paz e a cooperação na região;

Declaram seu firme propósito de preservar o Atlântico Sul como instrumento pacífico do intercâmbio e do desenvolvimento, de especial relevância para os países da região; e

Expressam seu interesse em manter sob exame este tema do interesse comum.

Tal declaração poderia ser assinada em reunião dos chanceleres dos países da área ou, alternativamente, em função de uma série de gestões bilaterais junto a tais países, ser divulgada simultaneamente nas capitais dos diversos países que decidissem endossá-la.

A adesão de todos os países da área seria evidentemente desejável e as da Argentina, Nigéria, Angola e Guiné seriam de importância fundamental por seu peso específico e pelo equilíbrio político que emprestariam à Declaração, com relação a ambas as superpotências. As negociações deveriam, portanto, iniciar-se junto a esses países, que estão justamente entre os que conosco firmaram comunicados que contêm referências ao Atlântico Sul. A adesão dos demais países tornar-se-ia progressivamente mais fácil a partir desse núcleo inicial e, sobretudo, à medida que outros países da área também apoiassem a iniciativa.

É importante manter coordenação com a Argentina, não só neste ponto, mas também na questão da política sul-atlântica como um todo. A vinculação desse país a iniciativas como a recém-mencionada seria relevante para dar-lhe uma projeção latino-americana incontestável, o que, inclusive, contribuiria para evitar suspeitas, baseadas em conceitos geopolíticos, de um “expansionismo” brasileiro no Atlântico, que poderiam surgir caso nos apresentássemos isoladamente ou apenas acompanhados de nossos vizinhos menores da margem ocidental.

Por outro lado, a coordenação com a Argentina é também importante com o objetivo de prevenir ou detectar a possibilidade, antes aventada, de introdução de fatores divisionistas na região.

A orientação mais recente do governo argentino, após a substituição do presidente Viola e do chanceler Camilión, tendeu a um alinhamento mais próximo, embora não total, com os EUA, o que se verifica principalmente no contexto da problemática da América Central. Até aqui, o governo Galtieri não se pronunciou sobre a situação do Atlântico Sul, embora, dada a orientação política prevalecente, seja possível que a Argentina adote uma linha política diferente da nossa e mais próxima da norte-americana. Deve-se reconhecer, por outro lado, que o governo

de Buenos Aires tem interesse fundamental em manter boas relações com o Brasil. O êxito de nossa política africana e sul-atlântica tende a despertar em Buenos Aires, mesmo nos círculos que ainda veem o nosso país em termos de rivalidade, reações positivas, ainda que de emulação, mais que de enfrentamento e respostas contrárias. Recorde-se que a Argentina, em parte por essas mesmas razões, tenta desenvolver, ainda que timidamente, sua própria política de aproximação com a África e mantém litígios na área com a Grã-Bretanha, em função das ilhas Malvinas, e com o Chile, a quem nega qualquer projeção atlântica, países estes que estão ausentes do esquema político preconizado.

Essa reação positiva da Argentina pode ser facilitada na medida em que procuremos deixar claros a seus representantes os objetivos reais de nossa política, que não tem qualquer elemento contrário a seus interesses, antes pelo contrário, e em que os mantenhamos informados de nossa atuação, interessando-os a partilhar das iniciativas que venhamos a tomar.

Na formulação apresentada, a Declaração do Atlântico Sul refletiria também o interesse dos países envolvidos em manter sob exame o tema em questão, sobretudo no que se refere à promoção da paz e da cooperação na área. Além da realização de consultas bilaterais com esse fim, poder-se-iam considerar as possibilidades de desenvolvimento de mecanismos de tipo multilateral, que visassem consolidar a identidade própria da área e, sobretudo, estimular a cooperação em seus diversos campos, através do Atlântico.

Tal tipo de iniciativa poderia ser examinado futuramente, após confirmada sua viabilidade política e sua utilidade, inclusive, em termos especificamente brasileiros, como instrumento adequado à promoção de nossos interesses na área.





APÊNDICE



Apêndice

Um Tratado de Cooperação do Atlântico Sul

Uma forma mais completa de atuação regional seria a celebração de um Tratado de Cooperação do Atlântico Sul. Em uma primeira aproximação, tal tratado assemelhar-se-ia mais ao de Cooperação Amazônica que a outros existentes. Enquanto que a Bacia do Prata, por exemplo, é uma área geográfica menor, com poucos países, culturalmente afins, que se comunicam por fronteiras em grande parte vivas e que têm em comum a realização de obras concretas de integração física, a Amazônia, ao contrário, assim como o Atlântico Sul, é uma área ampla, com muitos países, política, cultural e etnicamente diversificados, separados por grandes vazios humanos e empenhados na realização de esforços pioneiros de cooperação e integração.

De certo modo, um tratado de cooperação para o Atlântico Sul completaria, no rumo leste, a rede de tratados semelhantes que o Brasil mantém com seus vizinhos do sul, do oeste e do norte.

Por tudo o que se tem visto nos últimos anos, o interesse da África Ocidental na cooperação econômica com o Brasil é claro, intenso e crescente. Tal cooperação encontra-se concentrada, como vimos, em

uns poucos países africanos e um dos propósitos do tratado seria o de ensinar a sua generalização, diminuindo o desconhecimento mútuo ainda existente com relação a diversos países.

Em linhas gerais, a cooperação com a África não tem encontrado outras limitações senão aquela decorrente da modéstia dos recursos brasileiros, especialmente os recursos brasileiros, especialmente os recursos financeiros governamentais. Um tratado de cooperação poderia, portanto, gerar expectativas excessivas do lado africano, que não nos convém estimular. Por outro lado, o potencial de desenvolvimento do intercâmbio com a África Ocidental, como também já vimos, é notável e oferece perspectivas de rentabilidade que até aqui se vêm confirmando substancialmente. A complementaridade econômica, que atua basicamente em favor de nossa indústria, gera oportunidades em grande número de setores que poderiam ser aproveitadas por companhias estatais e privadas do Brasil.

Sem incorrer nos erros políticos óbvios da ênfase excessiva na atuação do setor privado que caracterizam, por exemplo, a iniciativa norte-americana para a América Central e o Caribe, o tratado deveria, dentro do contexto de respeito às instituições de cada país, que o inspiraria, possibilitar a atuação dos diversos agentes econômicos de cada país.

O tratado poderia também contribuir para aumentar a capacidade dos países da área de captar recursos financeiros de outras origens para a realização de projetos específicos. Uma possibilidade nesse sentido seria a coordenação dos esforços dos países africanos envolvidos para obter a participação de organizações internacionais, inclusive africanas, como o BAD-FAD, no financiamento de projetos de seu interesse. A contribuição financeira dos órgãos da OPEP, por exemplo, a qual não deve ser superestimada, é politicamente mais viável na África que em outras regiões.

Politicamente, o alcance de um tratado de cooperação do Atlântico Sul transcenderia os limites da própria área a que se refere. No âmbito

das relações Sul-Sul, cuja importância não é necessário aqui destacar, seria um esforço pioneiro de cooperação inter-regional e, na medida em que tivesse êxito, um marco nos esforços dos países em desenvolvimento para estabelecer concretamente, dentro de seu âmbito de atuação, uma nova ordem internacional.

Além de conferir identidade própria à área, afirmando a prioridade dos interesses dos países que a compõem, com relação aos que lhes são externos, constituiria um exemplo concreto de relacionamento internacional situado acima das disputas ideológicas e das tensões bipolares que frequentemente dividem países de uma mesma região em campos hostis. Baseado na geração de um clima de confiança, igualdade e respeito mútuo, refletido na aceitação da heterogeneidade de seus membros, seria ainda uma clara demonstração de equilíbrio político.

Paralelamente, desde que estruturado e executado em termos realistas, tal tratado poderia constituir-se em veículo eficaz da afirmação de uma presença própria do Brasil na área considerada, confirmando a autonomia de nossa atuação internacional.

Evidentemente, este último aspecto poderia gerar suspeitas quanto à natureza das motivações do Brasil no sentido de que pudesse ocultar desígnios expansionistas e hegemônicos. Alguns comentários a esse respeito já foram feitos, aos quais poderíamos acrescentar mais um. Por certo, a prudência, que por vezes pode faltar neste tipo de proposição, leva a que se evitem situações das quais possam decorrer ônus políticos desse tipo. Leva também à ação cuidadosa mais que à recusa de todos os riscos. A resposta maior a tal gênero de suspeitas está na coerência de nossa política exterior, que não apresenta desvios entre declarações e atos. O Brasil busca a paz, a justiça e o desenvolvimento com autenticidade e defende sem segundas intenções a cooperação igualitária e mutuamente vantajosa, assim como defende os princípios da não intervenção e da autodeterminação dos povos. Nenhuma potência com propósitos hegemônicos pode desenvolver essa retórica sem perder fatalmente a credibilidade, o que é exatamente o caso oposto ao

nosso. Consciente das transformações do cenário político internacional, o Brasil não pretende somar-se ou substituir-se, mecanicamente, aos atores protagônicos da história, pois não pretende repetir erros e sabe que provavelmente sequer terá a oportunidade de fazê-lo.

Naturalmente, as gestões e negociações tendentes à celebração do tratado teriam certa amplitude e complexidade.

Na América Latina, as gestões junto à Argentina mereceriam prioridade, como já foi assinalado, sem prejuízo de contatos oportunos com os demais países do Atlântico Sul, que não devem perceber na iniciativa uma manobra do inexistente eixo Brasília-Buenos Aires. Na África, as gestões iniciais deveriam concentrar-se na Nigéria, sem dúvida o parceiro econômico e politicamente mais importante do Brasil no continente e que exerce crescente influência regional. Paralelamente, os países africanos de expressão comum, além do Senegal, Costa do Marfim e demais países nos quais temos missões diplomáticas, deveriam ser chamados a participar já nas fases iniciais do desenvolvimento da ideia.

Além dos entendimentos com os demais países diretamente envolvidos, seria desejável a realização de gestões informativas junto aos demais países latino-americanos, para assegurá-los da permanência dos princípios que regem nossa política continental, e aos países do Hemisfério Norte com maiores interesses e atuação na área.

Neste último caso, dever-se-ia acentuar o clima de paz e entendimento que caracteriza o relacionamento entre os países ribeirinhos do Atlântico Sul e a conveniência de preservá-lo, inclusive em nome do interesse global, sobretudo por meios políticos. Tais países poderiam ser bilateral e informalmente instados a evitar qualquer atuação militar na área com o fim de evitar mal-entendidos, erros de interpretação e explorações políticas que pudessem prejudicar o alcance dos objetivos visados. As gestões realizadas junto aos demais países dessa categoria deveriam ser objeto de informação a cada um deles, com ênfase na divulgação das reações positivas eventualmente recebidas.

Tais gestões poderiam iniciar-se junto a países da Europa Ocidental, onde se pode esperar a melhor receptividade à iniciativa.

Por existirem semelhanças genéricas de situações e de propósitos entre a cooperação na Amazônia e no Atlântico Sul, como assinalado, o Tratado de Cooperação Amazônica pode ser tomado como modelo do exercício de compor uma estrutura institucional para a cooperação no Atlântico Sul. Tal estrutura deveria ser tão simples quanto possível, sem demasiados compromissos específicos, de difícil implementação. A ideia central é a de fornecer vetores de ação, identificar áreas de cooperação e estabelecer os mecanismos principais que haveriam de gerar oportunidades de atuação concreta, nos campos econômico, científico, técnico, cultural e político.

Nessa linha de raciocínio, o tratado não deveria conter cláusulas específicas referentes a temas militares e de defesa, nem no sentido de conferir atribuições concretas que os países da área não têm condições de executar plenamente, nem no de exigir um comportamento das superpotências que não se lhes poderia impor. O enfoque do problema da segurança, mais uma vez, deve ser político e não militar.

Tampouco cláusulas relativas à solução de controvérsias entre as nações deveriam ser incluídas, uma vez que já estão cobertas pelos dispositivos da ONU, OEA e OUA e porque a ideia da cooperação sul-atlântica deveria desenvolver-se em plano superior ao de eventuais litígios bilaterais, para não ser por eles entravada.

O âmbito geográfico do tratado é determinado pela defrontação, no Atlântico Sul, entre países em desenvolvimento da América do Sul e da África subsaariana. A linha do equador é evidentemente inadequada para estes efeitos. Os países do Caribe e do Norte da África escapam deste âmbito. O Suriname e a Guiana, embora se considerem países caribenhos, estão claramente a leste das Antilhas mais orientais e, ademais, sua participação seria politicamente importante para reforçar a presença latino-americana no contexto presente. Na África, o limite setentrional poderia ser estendido até o Cabo Verde e o Senegal. A

Mauritânia parece pertencer mais ao grupo norte-africano. O Saara Ocidental, cuja presença seria politicamente problemática, tem parte de sua costa situada ao norte do Trópico de Câncer, área de jurisdição da OTAN.

O tratado deveria conter cláusula que permitisse a futura adesão da Namíbia, bem como de outros países da região que dele não fizessem parte inicialmente. A África do Sul não poderia ser excluída por razões geográficas, mas, evidentemente, estaria autoexcluída, enquanto prevalecer seu regime atual, por motivos políticos, reforçados por referências condenatórias à discriminação racial no preâmbulo do tratado, por exemplo. Ademais, a RAS simplesmente não deveria ser convidada a participar do esquema.

Há países, como Paraguai e Bolívia, na América do Sul, Mali, Alto Volta, Níger e República Centro Africana, na África, que, embora não tenham costas atlânticas, estão ligados prioritariamente ao Atlântico por rios importantes que nele deságuam (o Chade não tem rios Atlânticos e o Peru e demais países andinos, com exceção da Bolívia, não estão ligados prioritariamente ao Atlântico). Caso desejável, a inclusão desses países poderia ser viabilizada pelo uso da expressão “bacia do Atlântico Sul” na determinação do âmbito do tratado.

A área oceânica existente entre as águas sob jurisdição das Partes Contratantes seria incluída no âmbito do tratado para consignar sua importância política para os países da região e a prioridade que devem merecer seus interesses nela. Não se propõem medidas específicas de segurança para a área, mas faz-se uma “recomendação” ao respeito universal ao Direito Internacional.

O sistema de decisões do tratado deveria refletir seu caráter bicontinental, em atenção às características próprias de cada uma de suas vertentes e à desproporção numérica entre as eventuais Partes Contratantes de cada lado. O sistema sugerido neste exercício é o de vincular a tomada de decisões à existência de maioria, qualificada ou não, em cada uma das vertentes atlânticas.

Além de dispositivos adaptados a partir do Tratado de Cooperação Amazônica, foram também incluídas referências preambulares adaptadas da Carta da OUA e dispositivos, sobretudo processuais, derivados de outros textos consultados, como as Cartas da ONU e da OEA, o Tratado da Antártida, o Tratado do Atlântico Norte, o Tratado de Tlatelolco e a resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o estabelecimento de uma zona de paz no Oceano Índico.

O tratado estabeleceria um Conselho de Cooperação do Atlântico Sul, que se reuniria anualmente. Dada a conveniência de respeitar o caráter bicontinental da iniciativa, as reuniões do Conselho deveriam celebrar-se, alternadamente, na América Latina e na África. Uma secretaria *pro tempore*, no entanto, poderia ser pouco efetiva em razão das grandes distâncias e do grande número de países envolvidos, alguns com pouca tradição de trabalho diplomático. Por essas razões, seria recomendável que a secretaria fosse exercida pelo Brasil, que teria as melhores condições de assumi-la, inclusive pela maior facilidade de comunicações com os demais países da área.

Este exercício não pretende ser mais que uma tentativa inicial de colocar em discussão a ideia da promoção institucional da cooperação na região do Atlântico Sul e as sugestões a seguir apresentadas são, pois, preliminares e exemplificativas.

TRATADO DE COOPERAÇÃO DO ATLÂNTICO SUL

Os países ribeirinhos do Oceano Atlântico Sul representados na Conferência celebrada na cidade de...

- a. conscientes da alta conveniência de promover vínculos de cooperação fraterna entre si;
- b. guiados pela vontade comum de reforçar o entendimento entre seus povos com vistas a consolidar sua solidariedade acima das diferenças nacionais;
- c. animados do propósito comum de conjugar os esforços que vêm realizando, tanto em seus respectivos territórios quanto entre si, para promover o desenvolvimento homogêneo da região, que permita a elevação do nível de vida de seus povos e uma distribuição equitativa dos benefícios desse desenvolvimento;
- d. conscientes de que tanto o desenvolvimento socioeconômico quanto a preservação da paz e da segurança na região são responsabilidades inerentes à soberania de cada estado da região e que a cooperação entre eles servirá para facilitar o cumprimento dessas responsabilidades;
- e. firmemente resolvidos a salvaguardar e a consolidar sua independência, soberania e integridade territorial;
- f. afirmando que o oceano que os une é uma área afeta primordialmente a seus interesses diretos e imediatos;
- g. ressaltando a alta conveniência de mantê-lo a salvo de tensões e confrontações internacionais;

- h. firmemente dispostos a preservá-lo como instrumento pacífico do intercâmbio e do desenvolvimento, de especial relevância para os países da região;
- i. persuadidos de que o presente Tratado constitui impulso significativo para um processo de cooperação que redundará em benefício de todas as Partes e da região em seu conjunto;
- j. seguros de que a cooperação que desenvolvem entre si contribui para avançar no caminho da integração e da solidariedade de todos os países em desenvolvimento;
- k. imbuídos do propósito de contribuir para a promoção de uma ordem internacional baseada na cooperação igualitária entre os estados, na não intervenção em seus assuntos internos, na autodeterminação dos povos, no respeito mútuo e na firme oposição a todas as formas de colonialismo, dominação e discriminação racial;
- l. reafirmando sua plena adesão aos Propósitos e Princípios, bem como aos demais dispositivos relevantes da Carta das Nações Unidas,

Resolvem subscrever o presente

TRATADO DE COOPERAÇÃO DO ATLÂNTICO SUL

1. As Partes Contratantes convêm em realizar esforços e ações conjuntas a fim de estreitar sua cooperação nos campos econômico, técnico, científico, cultural e político, com os objetivos de promover o desenvolvimento de seus povos, a harmonia em suas relações e a paz e a segurança na região.

Parágrafo Único: Para tal fim, trocarão informações e concertarão acordos e entendimentos operativos que permitam o cumprimento das finalidades do presente Tratado.

2. O Presente Tratado se aplicará nos territórios das Partes Contratantes bem como na área marítima delimitada pelas linhas loxodrômicas que unem os pontos extremos setentrional e meridional das águas sob jurisdição das Partes Contratantes africanas e latino-americanas.

Parágrafo Único: Nada no presente Tratado afetará as disposições do direito internacional aplicável ao mar nessa área.

3. As Partes Contratantes decidem estimular a cooperação econômica entre si, sobretudo nos campos do comércio e da cooperação para o desenvolvimento.

Parágrafo Único: Para tanto, estabelecerão os mecanismos adequados à consecução das finalidades do presente Tratado, tendo em vista, inclusive a conveniência de

- a. promover a identificação de oportunidades de cooperação, sobretudo através da intensificação da troca de informações e contatos entre entidades governamentais e não governamentais das Partes Contratantes;
- b. estimular a cooperação regional na execução de projetos de desenvolvimento de interesse para as Partes Contratantes;
- c. estimular o incremento e a diversificação do intercâmbio comercial intrarregional; e cooperar para o desenvolvimento das interconexões marítimas, aéreas e de telecomunicações na região.

- d. cooperar para o desenvolvimento das interconexões marítimas, aéreas e de telecomunicações na região.
4. As Partes Contratantes concordam em estabelecer estreita colaboração nos campos da pesquisa científica e tecnológica, com o objetivo de criar condições mais adequadas à aceleração do desenvolvimento econômico e social de seus povos.

Parágrafo Único: Para tanto, decidem conjugar esforços no sentido de promover

- a. a realização conjunta ou coordenada de programas de pesquisa e desenvolvimento em áreas de interesse no contexto de seus respectivos planos e projetos de desenvolvimento;
 - b. o desenvolvimento da pesquisa oceanográfica, a fim de ampliar os conhecimentos sobre os recursos marinhos;
 - c. o intercâmbio de conhecimentos e informações entre suas respectivas instituições de pesquisa; e
 - d. a colaboração de organismos internacionais, quando apropriado, na execução de estudos, programas e projetos de relevância neste contexto.
5. As Partes Contratantes concordam em aprofundar e dinamizar o intercâmbio cultural entre seus povos, principalmente através do estímulo aos estudos etnológicos e à valorização do patrimônio cultural comum, à difusão de suas manifestações artísticas e culturais e aos fluxos intrarregionais de turismo.
6. As Partes Contratantes concordam em examinar temas de relevância específica para a região, com o propósito de promover a defesa do interesse comum.

7. As Partes Contratantes comprometem-se a contribuir positivamente para preservar a paz e a segurança na região, com base no respeito ao Direito Internacional e, em especial, ao princípio do não uso da força ou de sua ameaça nas relações internacionais. Nesse sentido, as Partes Contratantes recomendam aos demais membros da comunidade das nações que adotem esta mesma atitude com relação a esta matéria.
8. As Partes Contratantes se esforçarão por manter um intercâmbio constante de informações e colaboração entre si, nos campos de ação que se relacionam com as matérias que são objeto deste Tratado.
9. As decisões e compromissos adotados pelas Partes Contratantes na aplicação do presente Tratado não prejudicarão os projetos e empreendimentos que executem em seus respectivos territórios, dentro do respeito ao Direito Internacional e segundo a boa prática entre nações vizinhas e amigas.
10. As Partes Contratantes poderão apresentar iniciativas para a realização de estudos destinados à concretização de projetos de interesse comum e que permitam o cumprimento das ações contempladas no presente Tratado.

Parágrafo Único: As Partes Contratantes acordam conceder especial atenção à consideração de iniciativas apresentadas por países de menor desenvolvimento que impliquem esforços e ações conjuntas das Partes.

11. O estabelecido no presente Tratado não significará qualquer limitação a que as Partes Contratantes celebrem acordos bilaterais ou multilaterais sobre temas específicos ou genéricos, desde que não sejam contrários à consecução dos objetivos comuns da cooperação regional, consagrados neste instrumento.

12. Nem a celebração do presente Tratado, nem a sua execução terão efeitos sobre quaisquer outros tratados ou atos internacionais vigentes entre as Partes.
13. Sem prejuízo de que posteriormente se estabeleça periodicidade mais adequada, os Ministros das Relações Exteriores das Partes Contratantes realizarão reuniões cada vez que o julguem conveniente ou oportuno, a fim de fixar as diretrizes básicas da cooperação regional, apreciar e avaliar o andamento geral do processo de cooperação e adotar as decisões tendentes à realização dos fins propostos neste instrumento.

Parágrafo Primeiro: Celebrar-se-ão reuniões dos Ministros das Relações Exteriores por iniciativa de qualquer das Partes Contratantes, sempre que conte com o apoio da maioria das Partes Contratantes africanas e latino-americanas.

Parágrafo Segundo: A primeira reunião de Ministros das Relações Exteriores celebrar-se-á dentro dos dois anos seguintes à data de entrada em vigor do presente Tratado. A sede e a data da primeira reunião serão fixadas mediante entendimento entre as Chancelarias das Partes Contratantes.

Parágrafo Terceiro: A designação do país sede das reuniões seguintes será feita por ocasião da reunião imediatamente anterior, ou por ocasião de sua convocação, observada a conveniência de alternar sua realização entre os dois continentes.

14. Representantes diplomáticos de alto nível das Partes Contratantes reunir-se-ão, anualmente, integrando o Conselho de Cooperação do Atlântico Sul, com as seguintes atribuições:
 - a. velar pelo cumprimento dos objetivos e finalidades do Tratado;

- b. velar pelo cumprimento das decisões tomadas nas reuniões de Ministros das Relações Exteriores;
- c. recomendar às Partes a conveniência ou oportunidade de celebrar reuniões de Ministros das Relações Exteriores e preparar o temário correspondente;
- d. considerar as iniciativas e os projetos que apresentem as Partes e adotar as decisões pertinentes para a realização de estudos e projetos bilaterais ou multilaterais;
- e. avaliar o cumprimento dos projetos de interesse bilateral ou multilateral; e
- f. adotar as normas para o seu funcionamento.

Parágrafo Primeiro: O Conselho poderá celebrar reuniões extraordinárias por iniciativa de qualquer das Partes Contratantes, com o apoio da maioria das Partes Contratantes africanas e latino-americanas.

Parágrafo Segundo: A sede das reuniões ordinárias obedecerá ao critério da alternância entre os dois continentes. A sede e a data da primeira reunião serão fixadas mediante entendimento entre as Chancelarias das Partes Contratantes e, a partir de então, por ocasião da reunião imediatamente anterior.

- 15. As funções de Secretaria serão exercidas pela República Federativa do Brasil, que enviará às Partes Contratantes a documentação pertinente.
- 16. As Partes Contratantes estabelecerão os órgãos encarregados da aplicação, em seus respectivos territórios, das disposições deste Tratado, assim como da execução das decisões adotadas pelas

reuniões dos Ministros das Relações Exteriores e pelo Conselho de Cooperação do Atlântico Sul.

17. Sempre que necessário, as Partes Contratantes poderão constituir comissões especiais destinadas ao estudo de problemas ou temas específicos relacionados com os fins deste Tratado.
18. As decisões adotadas em reuniões efetuadas em conformidade com os artigos 13 e 14, requererão sempre maioria de dois terços dos países africanos e latino-americanos Membros do presente Tratado. As decisões adotadas em reuniões efetuadas em conformidade com o artigo 17 requererão sempre maioria de dois terços dos países africanos e latino-americanos participantes.
19. As Partes Contratantes acordam que o presente Tratado terá duração ilimitada e não será susceptível de reservas ou declarações interpretativas.
20. O presente Tratado está aberto à adesão de qualquer estado da região que seja convidado a aderir ao Tratado com o consentimento de todas as Partes Contratantes.
21. O presente Tratado será ratificado pelas Partes Contratantes de acordo com seus respectivos procedimentos constitucionais e os instrumentos de ratificação serão depositados junto ao Governo da República Federativa do Brasil.

Parágrafo Primeiro: O presente Tratado entrará em vigor para os países que o ratificaram trinta dias depois que os instrumentos de ratificação da maioria das Partes Contratantes africanas e latino-americanas tenham sido depositados.

Parágrafo Segundo: A intenção de denunciar o presente Tratado será comunicada por uma Parte Contratante às demais Partes

Contratantes, pelo menos noventa dias antes da entrega formal do instrumento de denúncia ao Governo da República Federativa do Brasil. Formalizada a denúncia, os efeitos do Tratado cessarão para a Parte Contratante denunciante, no prazo de um ano.

Parágrafo Terceiro: o presente Tratado será registrado pelo governo depositário, de acordo com o artigo 102 da Carta das Nações Unidas.

Parágrafo Quarto: O presente Tratado será redigido nos idiomas português, espanhol, francês e inglês, fazendo todos igualmente fé.



REFERÊNCIAS



AJA ESPIL, Jorge. “Apuntes para la Agenda del Canciller Argentino. Reencuentro en Brasilia”. *La Nación*, Buenos Aires, 19 fev. 1982.

AKINYEMI, A. Bolaji. “The Need for an African South Atlantic Ocean Organization”. *Nigerian Forum*, Lagos, v. 1, n. 4, jun. 1981.

ALENCASTRE, Amilcar. *América Latina, África e Atlântico Sul*. Rio de Janeiro: Ed. Paralelo, 1980.

ANGLARILL, Nilda Beatriz. “La Política de Brasil para África Negra”. *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, n. 14, 1979.

BATALHA, Ivan Velloso da Silveira. *A Europa Ocidental e a OTAN*, Conferência na Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica, n. ed, 25 fev. 1981.

BISSEL, Richard E. “The South Atlantic: A New Order Emerging”. *Sea Power*, EUA, out. 1976.

CÂMARA, Ibsen Gusmão. “O Pensamento Estratégico Brasileiro. Projeção de Nossa Maritimidade na Estratégia Nacional”. *A Defesa Nacional*, Rio de Janeiro, n. 688, mar./abr. 1980.

CAPUTI, Fernando. “Pacto, la idea que incomoda”. *Correo de los Viernes*, Montevideú, 6 nov. 1981.

CARRIL, Mario del. “El General Argentino de Reagan”. *Buenos Aires Herald*, Buenos Aires, 6 jan. 1982.

CASTRO, Teresinha. “Vocação Atlântica da América do Sul”. *A Defesa Nacional*, n. 681, jan./fev. 1979.

CHILD, John. “Pensamento Geopolítico Latino-Americano”. *A Defesa Nacional*, n. 690, Rio de Janeiro, 1980.

CIUFFARDI, Emilio Meneses. “La Organización del Tratado del Atlántico Sur: una Visión Crítica”. *Cuadernos del Instituto de Ciencia Política*, Santiago, Universidad Católica de Chile, n. 20, nov./dez. 1977.

COMANDO Naval de Tránsito Marítimo. “El Control del Tráfico Marítimo en el Atlántico Sur”. *Estrategia*, Buenos Aires, n. 66, set./out. 1980.

COMMITTEE on Defense Questions and Armaments of the Assembly of the Western European Union (WEU) – European Security and the South Atlantic. WEU, 26 out. 1981.

COUTO E SILVA, Golbery do. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1967.

DAMODARAN, A. K. “The Indian Ocean as a Zone of Peace”. *Seminar on Indian Ocean as a Zone of Peace*, India International Centre, Nova Delhi, dez. 1980.

DZIDZIENYO, Anani e TURNER, J. Michael. “African-Brazilian Relations: A Reconsideration”. *Brazil in the International System: the Rise of a Middle Power*, Wayne A. Selcher, ed., Boulder, Co; Westview Press, 1981.

FERNANDES, Manoel. *A Situação no Atlântico Sul*, 1981. n. ed.

FERNANDES, Manoel. *Rotas Marítimas de Interesse para o Brasil*. Escola de Guerra Naval, n. ed, 1975.

FLORES, Mario César. *O Futuro das Relações Brasil-EUA: Aspectos de Segurança*. n. ed, 1981.

FLORES, Mario César. “Maritimidade: Causa de Progresso ou de Risco?”. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, 3º trimestre de 1981.

FONSECA, Maximiano E. S. *Atuação do Ministério da Marinha*. Conferência na Escola Superior de Guerra, n. ed, 20 jul. 1981,

FREITAS, Paulo Irineu Roxo. “Estratégia do Brasil no Futuro”. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, 2º trimestre de 1981.

GIRLING, John. “Reagan and the Third World”. *The World Today*, Londres, nov. 1981.

GÓMEZ, Albino. “Los Vínculos con Sud-África – La Defensa del Atlántico Sur”. *Clarín*, Buenos Aires, 2 jun. 1981.

GÓMEZ ROBLEDO, Antonio. *El Protocolo de Reformas al TIAR*. Terceiro Curso de Direito Internacional Organizado pelo CIJ; 1977, OEA.

GORSHKOV, S. G. *The Sea Power of the State*. Londres: Pergamon Press, 1979.

GUGLIALMELLI, Juan. “Golbery do Couto e Silva, el ‘Destino Manifiesto’ Brasileño y el Atlántico Sur”. *Estrategia*, Buenos Aires, n. 39, mar./abr. 1976.

HAYES, Margaret Daly. “Brasil and the South Atlantic: Changing Perspectives on an Emerging Issue”. *Occasional Papers Series*, n. 7, Center of Brazilian Studies. Washington D.C.: Johns Hopkins University, mar. 1978

HAYES, Margaret Daly. “Security to the South”. *International Security*, 1979.

HERRERA, Heitor Almeida; MOREIRA, Hilton Berutti A.; LAVARÈRE WANDERLEY, Nelson Freire. “Atlântico Sul: Três Visões de uma Estratégia”. *Segurança e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, n. 164, 1976.

HILL, Clarence. "United States Strategic Interests in the Southern Hemisphere & the Need for a Common Maritime Defense". *Revista do American Foreign Policy Institute*, dez. 1980.

HOLST, Johan Jorgen. "The Navies of the Superpowers: Motives, Forces, Prospects. In: ALFORD Jonathan". *Sea Power and Influence*, N. Jersey, EUA: ed., International Institute for Strategic Studies; 1980.

IGLESIAS Rouco. "La Ofensiva Exterior". *La Prensa*, Buenos Aires, 24 jan. 1982.

JASTER, Robert S. "South Africa's Narrowing Security Options". *Adelphi Papers*, n. 159, Londres: The International Institute for Strategic Studies, 1980.

KIRACOFÉ, Clifford A. *Brazil's Angola Policy and the South Atlantic*. Tese. University of Virginia 1979, microfilmado.

KIRKPATRICK, Jeanne. *Conferência en la Escuela de Seguridad y Defensa Nacional de Uruguay*. Montevideú, 4 ago. 1981.

LINDSEY, George R. "Tactical Anti-Submarine Warfare: The Past and the Future". In: ALFORD, Jonathan. *Sea Power and Influence*, N. Jersey, EUA: ed. International Institute for Strategic Studies, 1980.

LLAVER, María del Carmem. "Atlántico Sur: Política de Poder". *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, n. 18, set./dez. 1980.

MASTRORILLI, Carlos P. "Una Actualización de la Doctrina Golbery: Brasil, Geopolítica y Destino del General Carlos Meira Mattos". *Estrategia*, Buenos Aires, n. 39, mar./abr. 1976.

MEIRA MATTOS, Carlos de. "Atlântico Sul – Sua Importância Estratégica". *A Defesa Nacional*. Rio de Janeiro, n. 688, mar./abr. 1980.

MEIRA MATTOS, Carlos de. *Brasil – Geopolítica e Destino*. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1975.

MEIRA MATTOS, Carlos de; GUSMÃO CÂMARA, Ibsen. *O Atlântico Sul e sua Importância Estratégica*. Conferência na Fundación Año 2000. Buenos Aires, nov. 1981.

MOREIRA, Hilton Berutti A. “O Brasil e suas Responsabilidades no Atlântico Sul”. *Segurança e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, n. 149, 1972.

OGWU, U. Joy. “Nigeria and Brazil: Perspectives on a Dialogue”. *Nigerian Forum*, Lagos, jul. 1981.

OLIVEIRA, Waldir Freitas. *A Importância Atual do Atlântico Sul*. Centro de Estudos Afro-Orientais da Universidade da Bahia, Salvador, 1961.

QUAGLIOTTI DE BELLIS, Bernardo. *Geopolítica del Atlántico Sur*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideu, 1976.

REID, Escott. «La Naissance Miraculeuse de l’Alliance de l’Atlantique Nord». *Révue de l’OTAN*, n. 6, 1980.

SELCHER, Wayne A. *Policy Dilemmas in Brasil-African Relations: An Illustration of Some Political Impediments in South-South Relations*, n. ed. 1982.

SENGHOR, Henri Pierre Arphang. “O Atlântico Sul e a África”. *Segurança e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, n. 143, 1971.

TEPLOV, E. e PIMENOV, I. “Imperialist Plans for the South Atlantic”. *International Affairs*, jul. 1977.

TRAIN, Harry D. II. *Conferência no IV Simpósio Internacional sobre Poder Marítimo*. Newport, R.I., EUA, n. ed, 1º jul. 1981.

TROFIMENKO, Henry. "The Third World and US-Soviet Competition". *Foreign Affairs*, EUA, v. 59, n. 5, verão de 1981.

VALKENIER, Elizabeth Kridl. "Great Power Economic Competition in Africa: Soviet Progress and Problems". *Journal of International Affairs*, 1980.

WASCHAUER, Eduardo. "Los Juegos de la Diplomacia". *Clarín*, Buenos Aires, 8 set. 1981.

Lista das Teses de CAE publicadas pela FUNAG

- 1. Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**
O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva (1989)
- 2. Luiz Henrique Pereira da Fonseca**
Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações (1989)
- 3. Valdemar Carneiro Leão Neto**
A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos (1990)
- 4. Synesio Sampaio Goes Filho**
Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia (1991)
- 5. José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**
História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática (1992)

6. **Pedro Motta Pinto Coelho**
Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado (1992)
7. **Adhemar Gabriel Bahadian**
A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas (1992)
8. **Regis Percy Arslanian**
O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil (1993)
9. **João Almino de Souza Filho**
Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo (1993)
10. **Clodoaldo Hugueney Filho**
A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)
11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**
Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro (1993)
12. **Renato Xavier**
O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional (1994)
13. **Georges Lamazière**
Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa (1998)
14. **Antonio de Aguiar Patriota**
O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (1998)
15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**
Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde (1998)

16. **Afonso José Sena Cardoso**
O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1998)
17. **Irene Pessôa de Lima Câmara**
Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994 (1998)
18. **Ricardo Neiva Tavares**
As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas (1999)
19. **Miguel Darcy de Oliveira**
Cidadania e globalização – a política externa brasileira e as ONGs (1999)
20. **Fernando Simas Magalhães**
Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)
21. **Ernesto Otto Rubarth**
A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)
22. **Enio Cordeiro**
Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)
23. **Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**
O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)
24. **Denis Fontes de Souza Pinto**
OCDE: uma visão brasileira (2000)
25. **Francisco Mauro Brasil de Holanda**
O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)
26. **João Solano Carneiro da Cunha**
A questão de Timor-Leste: origens e evolução (2001)
27. **João Mendonça Lima Neto**
Promoção do Brasil como destino turístico (2002)
28. **Sérgio Eduardo Moreira Lima**
Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)

29. **Appio Cláudio Muniz Acquarone**
Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)
30. **Susan Kleebank**
Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo (2004)
31. **Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**
O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (2005)
32. **Paulo Estivallet de Mesquita**
Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC (2005)
33. **Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**
Bolívia: a criação de um novo país (2006)
34. **Maria Clara Duclos Carisio**
A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil (2006)
35. **Eliana Zugaib**
A Hidrovia Paraguai-Paraná (2006)
36. **André Aranha Corrêa do Lago**
Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas (2007)
37. **João Pedro Corrêa Costa**
De decasségui a emigrante (2007)
38. **George Torquato Firmeza**
Brasileiros no exterior (2007)
39. **Alexandre Guido Lopes Parola**
A ordem injusta (2007)
40. **Maria Nazareth Farani de Azevedo**
A OMC e a reforma agrícola (2007)

41. **Ernesto Henrique Fraga Araújo**
O Mercosul: negociações extra-regionais (2008)
42. **João André Lima**
A Harmonização do Direito Privado (2008)
43. **João Alfredo dos Anjos Júnior**
José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil (2008)
44. **Douglas Wanderley de Vasconcellos**
Esporte, poder e Relações Internacionais (2008)
45. **Silvio José Albuquerque e Silva**
Combate ao racismo (2008)
46. **Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**
O Brasil na França (2008)
47. **Márcia Maro da Silva**
Independência de Angola (2008)
48. **João Genésio de Almeida Filho**
O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas (2009)
49. **Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão**
A Revolução de 1817 e a história do Brasil - um estudo de história diplomática (2009)
50. **Paulo Fernando Dias Feres**
Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil (2010)
51. **Gilda Motta Santos Neves**
Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz - perspectiva brasileira (2010)
52. **Alessandro Warley Candéas**
Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro (2010)

53. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)
54. **Márcio Fagundes do Nascimento**
A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral (2010)
55. **Adriano Silva Pucci**
O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai (2010)
56. **Mauricio Carvalho Lyrio**
A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)
57. **Carlos Alfonso Iglesias Puente**
A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)
58. **Rodrigo d'Araujo Gabsch**
Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)
59. **Michel Arslanian Neto**
A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)
60. **Gisela Maria Figueiredo Padovan**
Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)
61. **Oswaldo Biato Júnior**
A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)
62. **Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes**
A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)
63. **Sarquis J. B. Sarquis**
Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil (2011)

64. **Neil Giovanni Paiva Benevides**
Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)
65. **Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos**
A arquitetura de paz e segurança africana (2011)
66. **Rodrigo de Azeredo Santos**
A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)
67. **José Estanislau do Amaral**
Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)
68. **Everton Frask Lucero**
Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)
69. **Rafael de Mello Vidal**
A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)
70. **Bruno Luiz dos Santos Cobuccio**
A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)
71. **Pedro Escosteguy Cardoso**
A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)
72. **Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva**
A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)
73. **Ibrahim Abdul Hak Neto**
Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)

74. **Paulo Roberto Ribeiro Guimarães**
Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica (2011)
75. **Antonio Augusto Martins Cesar**
Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira (2011)
76. **Ademar Seabra da Cruz Junior**
Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido (2011)
77. **Alexandre Peña Ghisleni**
Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011)
78. **Ana Maria Bierrenbach**
O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário (2011)
79. **Fernando Pimentel**
O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira (2011)
80. **Luiz Eduardo Pedroso**
O recente fenômeno migratório de nacionais brasileiros na Bélgica (2011)
81. **Miguel Gustavo de Paiva Torres**
O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império (2011)
82. **Maria Theresa Diniz Forster**
Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira (2011)

83. **Fábio Mendes Marzano**
Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática (2011)
84. **Breno Hermann**
Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro (2011)
85. **Elio de Almeida Cardoso**
Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil (2012)
86. **Maria Feliciano Nunes Ortigão de Sampaio**
O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira (2012)
87. **André Heráclio do Rêgo**
Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira (2012)
88. **Felipe Costi Santarosa**
Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul (2012)
89. **Emerson Coraiola Kloss**
Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira (2012)
90. **Gelson Fonseca Junior**
Diplomacia e academia - um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica, 2ª edição (2012)
91. **Elias Antônio de Luna e Almeida Santos**
Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros (2013)
92. **Luiza Lopes da Silva**
A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira (2013)

93. **Guilherme Frazão Conduru**
O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização (2013)
94. **Luiz Maria Pio Corrêa**
O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional (2013)
95. **André Chermont de Lima**
Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior (2013)
96. **Marcelo P. S. Câmara**
A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel (2013)
97. **Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak**
O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil (2013)
98. **Gustavo Rocha de Menezes**
As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil (2013)
99. **Erika Almeida Watanabe Patriota**
Bens ambientais, OMC e o Brasil (2013)
100. **José Ricardo da Costa Aguiar Alves**
O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma (2013)
101. **Mariana Gonçalves Madeira**
Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira (2014)
102. **Daniela Arruda Benjamin**
A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro (2014)

- 103. Nilo Dytz Filho**
Crise e reforma da Unesco: reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral (2014)
- 104. Christiano Sávio Barros Figueirôa**
Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o Direito do Mar (2014)
- 105. Luís Cláudio Villafañe G. Santos**
A América do Sul no discurso diplomático brasileiro (2014)
- 106. Bernard J. L. de G. Klingl**
A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil (2014)
- 107. Marcelo Baumbach**
Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira (2014)
- 108. Rui Antonio Jucá Pinheiro de Vasconcellos**
O Brasil e o regime internacional de segurança química (2014)
- 109. Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas (2ª edição, 2015)
- 110. Regiane de Melo**
Indústria de defesa e desenvolvimento estratégico: estudo comparado França-Brasil (2015)
- 111. Vera Cíntia Álvarez**
Diversidade cultural e livre comércio: antagonismo ou oportunidade? (2015)
- 112. Claudia de Angelo Barbosa**
Os desafios da diplomacia econômica da África do Sul para a África Austral no contexto Norte-Sul (2015)
- 113. Carlos Alberto Franco França**
Integração elétrica Brasil-Bolívia: o encontro no rio Madeira (2015)

- 114. Paulo Cordeiro de Andrade Pinto**
Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000) (2015)
- 115. Luiz Alberto Figueiredo Machado**
A plataforma continental brasileira e o direito do mar: considerações para uma ação política (2015)
- 116. Alexandre Brasil da Silva**
Bioética, governança e neocolonialismo (2015)
- 117. Augusto Pestana**
ITER - os caminhos da energia de fusão e o Brasil (2015)
- 118. Pedro de Castro da Cunha e Menezes**
Áreas de preservação ambiental em zona de fronteira - Sugestões para uma cooperação internacional no contexto da Amazônia (2015)
- 119. Maria Rita Fontes Faria**
Migrações internacionais no plano multilateral - Reflexões para a política externa brasileira (2015)
- 120. Pedro Marcos de Castro Saldanha**
Convenção do Tabaco da OMS: Gênese e papel da presidência brasileira nas negociações (2015)
- 121. Arthur H. V. Nogueira**
Kôssovo: Província ou país? (2015)
- 122. Luís Fernando de Carvalho**
O recrudescimento do nacionalismo catalão: Estudo de caso sobre o lugar da nação no século XXI (2016)
- 123. Flavio Goldman**
Exposições Universais e Diplomacia Pública (2016)
- 123. Acir Pimenta Madeira Filho**
Instituto de Cultura como instrumento de diplomacia (2016)

124. Mario Vilalva

África do Sul: do isolamento à convivência. Reflexões sobre a relação com o Brasil (2016)

125. Andréa Saldanha da Gama Watson

O Brasil e as restrições às exportações (2016)

126. Eduardo dos Santos

Entre o Beagle as Malvinas: conflito e diplomacia na América do Sul (2016)









Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3 cm
Papel	pólen soft 80 g (miolo), cartão supremo 250 g (capa)
Fontes	Frutiger 55 Roman 16/18 (títulos), Chaparral Pro 12/16 (textos)