

REFLEXOS DA GEOPOLÍTICA GLOBAL NO ATLÂNTICO SUL*

Peace and security are also critical to the full enjoyment of the benefits that can be derived from the oceans and for their sustainable development. As has been remarked by the Secretary-General: "There will be no development without security and no security without development".
(UN, 2018)

ANTONIO RUY DE ALMEIDA SILVA**
Contra-Almirante (Ref^o)

SUMÁRIO

Introdução
A importância geopolítica dos oceanos
O Atlântico Sul na geopolítica global
A Área Marítima Sul-Atlântica Sul-Americana
A Área Marítima Sul-Atlântica Africana
Considerações finais

INTRODUÇÃO

A pesar de os avanços tecnológicos e o surgimento de sociedades pós-industriais terem reduzido a importância dos fatores geográficos, o ambiente físico continua sendo elemento significativo

para a compreensão da política e das relações internacionais (DOUGHERTY e PFALTZGRAFF, 2003; KAPLAN, 2012). O ambiente marítimo constitui uma das duas principais configurações geográficas físicas e humanas que afetam o desenvolvimento de distintas estruturas

* Publicado, inicialmente, como capítulo do livro *O Brasil e os desafios à estabilidade no entorno estratégico brasileiro: disputa hegemônica, conflitos e violência*. VAZ, Alcides Costa (Org.). Brasília: Editora Trampolim Acadêmico, 2021, pp. 250-301. Algumas modificações foram introduzidas para atualizar o texto original.

** Doutor em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Membro do Grupo de Análise da Conjuntura Internacional da Universidade de São Paulo (Gacint-USP). Ex-diretor da Escola de Guerra Naval. É autor do livro *A Diplomacia de Defesa na Política Internacional*.

geopolíticas e civilizações (COHEN, 2015, p. 38). Nesse cenário, os oceanos têm se destacado no campo geopolítico pelas possibilidades que esse meio favorece para o seu uso na política internacional (STRAVIDRIS, 2017).

O século XXI tem reafirmado três tendências relacionadas com os espaços marítimos: a crescente importância dos oceanos na globalização econômica e na política internacional; o incremento das tensões derivadas do processo de demarcação das fronteiras marítimas estabelecido na Convenção das Nações Unidas sob o Direito do Mar (CNUDM); e, a partir de 2017, o retorno oficial da competição entre as grandes potências, anunciado na Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América (EUA), publicada naquele ano. Ao mesmo tempo em que competem, contribuindo para gerar mais tensões e conflitos no ambiente marítimo, as grandes potências também continuam a cooperar para a manutenção do sistema marítimo globalizado, confirmando a visão de Alfred T. Mahan (1987) de que, historicamente, os oceanos têm sido palco de cooperação e de conflito.

O primeiro argumento que será defendido neste artigo é o de que os oceanos têm um papel fundamental na globalização econômica e na política internacional. Esse papel ganha maior destaque com o incremento da competição entre as grandes potências e a redução da importância do terrorismo na segurança internacional que vinha predominando, sobretudo, após o atentado de 11 de setembro. O Atlântico Sul é parte desse sistema marítimo globalizado e sofre as influências

Os oceanos têm um papel fundamental na globalização econômica e na política internacional

da dinâmica da geopolítica global. Ele será analisado em relação aos reflexos das mudanças nesse campo, particularmente pela competição entre os EUA e a China, embora a Rússia seja mencionada em alguns momentos. Nesse contexto, o segundo argumento é que o Atlântico Sul é extremamente importante para os países que o rodeiam, principalmente como fonte e transporte de riquezas e como meio para defesa e projeção de poder, normalmente local e eventualmente regional. No entanto, em termos globais, o Atlântico Sul tem sido, historicamente, um oceano periférico na globalização econômica e na política internacional. Essa periferia está sendo amenizada em relação ao seu papel no provimento de recursos naturais para os

países mais desenvolvidos, seja como fonte ou como via de transporte (SILVA, 2014), e pelo recrudescimento da disputa entre as grandes potências para conquistar mercados, influenciar e angariar o apoio dos países da região em diversos campos. Por outro lado, essa competição gera desafios para o Brasil, principal país da região, e para a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), na medida em que essa disputa pode contribuir para o crescimento da presença militar de potências extrarregionais no Atlântico Sul, justamente o que a criação da Zona buscava evitar.

Os argumentos serão conduzidos da seguinte forma: na primeira parte serão apontados alguns dados e informações que corroboram a importância dos oceanos na geopolítica, na globalização econômica e na política internacional; em seguida, o Atlântico Sul será sucintamente analisado

em relação à globalização econômica e à importância na política internacional, principalmente em relação à dinâmica da competição entre EUA e China.

A IMPORTÂNCIA GEOPOLÍTICA DOS OCEANOS

Cobrindo 3/4 da superfície terrestre, os oceanos são fundamentais para a manutenção da vida na Terra e para o desenvolvimento econômico das nações. Como expresso pelas Nações Unidas:

Os oceanos contêm 97% da água da Terra. Eles geram a maior parte do oxigênio que respiramos. Eles absorvem 30 por cento do dióxido de carbono produzido pelos seres humanos, reduzindo os impactos do aquecimento global. Os oceanos são fontes de minerais e energia e a maior fonte de proteínas, da qual dependem 3 bilhões de pessoas (UN, 2017, p. 1; UN, 2020, p. 1).

Além do mais, os oceanos são o maior ecossistema do planeta, contendo 80% dos organismos vivos da Terra, e importantes fontes para o desenvolvimento da biotecnologia marinha, contribuindo para a produção de novas enzimas e antibióticos, (SE-KWON, 2015). Segundo a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (Unesco), uma bactéria encontrada nas profundezas dos oceanos está sendo usada para realizar testes rápidos para a Covid-19 (UNESCO, 2020).

A influência dos oceanos se estende para as áreas costeiras. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), “mais de 600 milhões de pessoas vivem em áreas costeiras e cerca de 2,4 bilhões vivem em um raio de 100 km da costa” (ONU, 2017, p. 1).

Essas características dos oceanos são fundamentais para o seu importante papel na globalização econômica e na política internacional.

Oceanos: globalização e poder marítimo

Segundo Mahan, o comércio e a política internacional estão interligados, e as nações estão, de certa forma, vinculadas em seus interesses econômicos. Para ele, os oceanos são um ótimo caminho, aberto a todos, que permite o livre fluxo de pessoas e bens. Mahan afirma que “o enorme incremento na rapidez das comunicações tem multiplicado e fortalecido os laços que unem os interesses das nações umas às outras, de tal maneira que o todo forma um sistema articulado” (MAHAN, 1908, p. 144). Esse sistema é o que hoje conhecemos como globalização.

A globalização tem aumentado incrivelmente o fluxo de informações e de transações financeiras e comerciais e incrementado a interdependência entre as nações, com consequências diretas no fluxo de comércio mundial, que por sua vez tem produzido um desenvolvimento extraordinário do transporte marítimo (SILVA, 2007; SILVA e MARCONDES, 2019).

Como mostrado pela Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (Unctad), no documento *Review on Maritime Transport 2019*:

O transporte marítimo continua a ser a espinha dorsal da globalização comercial e da cadeia de suprimentos de manufaturados. Mais de 80% do comércio mundial de mercadorias por volume é transportado pelo mar, utilizando cerca de 92 mil navios e um sistema de portos espalhados pelo mundo (UNCTAD, 2019, p. 4, 28).

Se o transporte marítimo é a espinha dorsal da globalização comercial, os cabos submarinos são a espinha dorsal da comunicação mundial por dados e voz. Usando a tecnologia de fibra ótica, os cabos submarinos possuem custo menor e transportam mais informações que os satélites, sendo responsáveis por mais de 90% do total de voz e dados transmitido mundialmente (CHESNOY, 2016). Nesse mercado, as grandes empresas provedoras de conteúdo, tais como Microsoft, Google, Amazon e Facebook, possuem uma significativa participação e continuam investindo em novos projetos, sendo que 50% do investimento dessas companhias para os cabos que vão entrar em serviço estão direcionados para as rotas transatlânticas (MAULDIN, 2019).

Mahan ressalta que a história do poder marítimo mostra a enorme influência do transporte marítimo no comércio, na riqueza e no poder das nações, mas, ao mesmo tempo, revela como as disputas e a competição entre os Estados muitas vezes culminam em conflitos armados. Assim, ele enfatiza a importância dos oceanos na política internacional e na segurança nacional e afirma que o uso e o controle do mar, na guerra e na paz, são, e têm sido, um grande fator na história do mundo (MAHAN, 1987, iii).

Mahan não definiu com clareza o conceito de poder marítimo. Algumas vezes ele o relaciona com a capacidade de os navios de guerra controlarem o mar. Outras vezes ele o associa ao conjunto das atividades marítimas relacionadas ao acesso a mercados, ao comércio marítimo e à posse de bases ou colônias, que, segundo ele, contribuía para o poder e a riqueza de uma nação, que, no caso estudado, era a Grã-Bretanha (CROWL, 1986; KENNEDY, 1998). Neste artigo, será usado o seguinte conceito:

Poder marítimo é a capacidade de um Estado de usar o mar e/ou influenciar o conjunto das atividades políticas, econômicas, sociais, ambientais, da ciência e da tecnologia e da segurança e defesa relacionadas ao ambiente marítimo (SILVA, 2017, p. 238).

A capacidade de influenciar os temas afetos ao poder marítimo nos âmbitos doméstico e global é, também, fator fundamental para o fortalecimento desse poder. Segundo Mahan, além dos elementos geográficos, o poder marítimo de um Estado depende do desenvolvimento da mentalidade marítima da população e de políticas de governo que contribuam para incrementar as diversas atividades ligadas ao mar (MAHAN, 1987). Da mesma forma, no âmbito internacional, o Estado deve ter propósitos de política externa que também favoreçam os interesses marítimos da nação, em relação aos outros Estados, bilateral ou multilateralmente. Ao mesmo tempo, deve defender esses interesses nas diversas organizações e mecanismos internacionais que tratem dos temas relacionados direta ou indiretamente ao poder marítimo.

O poder marítimo de um Estado inclui a chamada economia azul, que é o seu componente econômico (SILVA, 2020). Ela está intimamente ligada ao componente científico e tecnológico, pois os avanços neste campo que estão relacionados com os oceanos incrementam as possibilidades de exploração econômica dos mesmos. Alguns dos principais setores já estabelecidos dessa economia, além do setor de defesa naval, são, por exemplo, a extração e a comercialização de recursos marinhos vivos; a extração de óleo e gás; as atividades portuárias, de construção naval e de reparos; o transporte; e o turismo marítimo. Outros setores ainda em desenvolvimento seriam a energia produzida

pelos ventos, marés e ondas; biotecnologia; proteção costeira; e dessalinização e mineração no fundo marinho (EU, 2018).

A importância da dimensão econômica dos espaços marítimos traz implicações para as questões de segurança e defesa relacionadas aos oceanos. O componente militar do poder marítimo é denominado poder naval. Ele compreende “os meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais; as infraestruturas de apoio; e, por fim, as estruturas de comando e controle, de logística e administrativa,”¹ necessárias para o preparo e o emprego do poder naval (BRASIL, 2014, pp.1-5). Os navios de guerra e as Marinhas, criados inicialmente para proteger o comércio marítimo das primeiras civilizações do Mediterrâneo, hoje são os principais responsáveis pela segurança deste sistema marítimo globalizado (STEVENS e WESCOTT, 1958).

Assim sendo, globalização e poder marítimo estão interligados: no âmbito econômico, pelo uso do mar para a produção de riquezas, para o transporte marítimo e para o sistema de comunicações globais; e, no âmbito da política internacional, pela capacidade militar (poder naval) de proteger esse sistema globalizado e de projetar poder nos âmbitos local, regional e global para influenciar, apoiar, persuadir, coagir, ameaçar ou guerrear (SILVA, 2017). O próprio poder naval é parte importante da economia globalizada, já que setores como construção e reparos de navios de guerra e sistemas de combate são geradores de recursos, empregos e tecnologia.

É nesse sentido, o das muitas possibilidades que os oceanos apresentam nos campos político, social, econômico, ambiental, de ciência e tecnologia e militar,

que se pode definir o conceito de poder capacitador dos oceanos:

O poder capacitador dos oceanos é a capacidade que têm os oceanos de possibilitar a vida na Terra, de gerar riqueza para as nações, de permitir a circulação de pessoas e mercadorias, de possibilitar a transmissão de voz e dados por meio dos cabos submarinos e de facilitar a projeção de poder militar no nível local, regional e global (SILVA, 2017, p. 238).

Geopolítica e poder naval

Como dito anteriormente, ao longo da História o mar tem sido um espaço que favorece a cooperação e o desenvolvimento das nações, mas também um palco de conflitos, devido aos interesses divergentes dos Estados. Nos dias atuais, essa dualidade entre cooperação e conflito tende a ser influenciada, por um lado, pelo desenvolvimento da globalização, que incrementa a necessidade de se proteger o sistema marítimo globalizado contra as ameaças neotradicionais; e, por outro, pela dinâmica conflitiva gerada pelo processo de estabelecimento das fronteiras marítimas em um ambiente exacerbado pela valorização crescente dos recursos dos oceanos, e pelo retorno oficial da competição entre as grandes potências. Esses três fatores contribuem para incrementar a importância dos mares no âmbito político-estratégico e, conseqüentemente, o papel das Marinhas. Cooperação e conflito, portanto, permeiam o ambiente marítimo, e o poder naval tem um importante papel na política internacional.

1 Segundo a Marinha do Brasil, “as forças e os meios de apoio não orgânicos da MB, quando vinculados ao cumprimento da Missão da Marinha e submetidos a algum tipo de orientação, comando ou controle de autoridade naval, serão considerados integrantes do Poder Naval” (BRASIL, 2014, pp. 1-5).

Esse papel é defendido por Moldelsky e Thompson (1988). Eles consideram que existe uma íntima relação entre o poder marítimo e a abordagem da política mundial conhecida como “ciclos longos”. Segundo os autores, essa vertente teórica busca responder, de forma mais ampla, praticamente a mesma questão sobre a qual Mahan se debruçava: quais as condições para um Estado se tornar uma grande potência? Nessa visão, segundo os autores, liderança mundial requer alcance global no âmbito militar, o que é conseguido por meio do poder naval, tanto em tempos de paz, mantendo o *status quo*, como de guerra, enfrentando os adversários. Nesse contexto, as Marinhas são, com os fatores econômicos, sociais e culturais, elemento político-estratégico fundamental para as operações de alcance global, indispensáveis para aqueles Estados que aspiram ser ou são grandes potências. Os autores afirmam ainda que, “no sistema mundial moderno, as potências mundiais têm sido potências marítimas, exercendo o comando do mar” (MODELSKY e THOMPSON, 1988, pp. 3-15;16).

A capacidade de alcance global depende da liberdade de navegação, tão defendida pelas potências navais durante as discussões que levaram à aprovação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Entretanto, como afirmado por Ken Booth, a dimensão militar-naval foi um tema negligenciado nessas deliberações, e vários artigos da Convenção dão margem a distintas interpretações. De um lado, pelos países que querem proteger as suas águas jurisdicionais e de outro, pelas potências navais que querem

ter acesso irrestrito às áreas marítimas para além das 12 milhas de mar territorial (BOOTH, 1989), considerando-as como “águas internacionais”. Alguns países, como o Brasil, ao assinarem a Convenção, no seu ordenamento legal interno, fizeram ressalvas quanto à realização de manobras militares de outros países na sua Zona Econômica Exclusiva (ZEE). Os EUA, que ainda não ratificaram a Lei do Mar, não aceitam esse tipo de restrição e têm, desde 1979, confrontado vários países, fazendo manobras navais nas áreas onde consideram que existem “excessivas reivindicações marítimas” do Estado costeiro (BOSCO, 2016).

A capacidade de alcance das Marinhas, seja regionalmente ou globalmente, depende da relação que um país consegue estabelecer entre capacidades econômica e tecnológica e o poder naval. Para manter-se como uma potência naval, uma nação

Existe uma íntima relação entre o poder marítimo e a abordagem da política mundial

necessita ser uma potência econômica e tecnológica. A Grã-Bretanha tornou-se uma grande potência associando sua capacidade industrial, comercial e tecnológica à supremacia do seu poder marítimo (GILPIN, 1981). Segundo Paul Kennedy, a ascensão e a queda da Grã-Bretanha como potência naval estiveram diretamente relacionadas à ascensão e à decadência econômica da mesma. De acordo com o autor, “...geralmente é necessário riqueza para sustentar o poder militar, e geralmente é necessário poder militar para adquirir e proteger a riqueza” (KENNEDY, 1988, xvi).

Relação semelhante é apontada por Gilpin, que afirma que uma grande potência hegemônica, quando confrontada por

desafios de ordem econômica e tecnológica por outro Estado em ascensão, caso atual dos EUA em relação à China, deve tentar harmonizar seus compromissos estratégicos com as suas capacidades. Para encarar o desafio dessa competição, a potência hegemônica tem que enfrentar o dilema entre desenvolver medidas para fortalecer sua economia ou reduzir seus compromissos estratégicos no exterior (GILPIN, 1981). No âmbito da geopolítica global, esse tipo de competição havia sido reduzido com o fim da Guerra Fria, para dar lugar, principalmente, a partir dos ataques terroristas de 11 de setembro, “à guerra contra o terror”. Embora alguns autores realistas considerassem que o fim da bipolaridade significaria mais instabilidade e conflito, havia aqueles autores liberais que propugnavam que a globalização, como a intensificação da interdependência, geraria múltiplos canais de interações, ocasionando, para os estadistas, múltiplas opções além do emprego da força (KEOHANE e NYE, 2012).

No entanto, a partir de 2017, incrementou-se a probabilidade do conflito armado, pois a competição entre as grandes potências voltou a ter preponderância na Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, que declara: “Os Estados Unidos responderão à crescente competição política, econômica e militar que enfrentam no mundo. China e Rússia desafiam o poder, a influência e os interesses americanos, com o objetivo de erodir a segurança e a prosperidade norte-americana...” (USA, 2017, p. 2). A possibilidade do uso da força é afirmada na Estratégia de Defesa Nacional dos EUA, publicada em 2018, que afirma: “A competição entre os Estados, não o terrorismo, é agora a principal preocupação da segurança nacional dos EUA”. A China é apontada como um competidor estratégico que utiliza a eco-

nomia de forma predatória e incrementa seu poder naval no Mar do Sul da China para intimidar as nações da região. Embora o documento afirme que o objetivo principal da estratégia norte-americana seja estabelecer uma relação militar de não agressão e transparência com aquele país, o cenário traçado é de possível conflito na região dos oceanos Índico-Pacífico. A Rússia, por sua vez, é representada no documento como um país agressor que viola as fronteiras dos países vizinhos, tendo como principal propósito abalar a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) para atingir preponderância na Europa e no Oriente Médio (USA, 2018).

O documento considera que os EUA devem buscar alianças e parcerias e a priorização do desenvolvimento de uma “força militar conjunta letal para vencer no campo de batalha ou preservar a paz, a fim de manter a influência global norte-americana e o balanço de poder que assegurem a ordem internacional” (USA, 2018). Nesse contexto, o poder naval tem um papel fundamental, pois permite aos EUA a primazia nos espaços marítimos globais (POSEN, 2003). O poder naval permite, ainda, manter alianças, atuar nas diversas regiões do mundo, manter o comércio marítimo e assegurar a liberdade de navegação. “O poder naval é o grande facilitador do poder norte-americano no mundo” (OWENS, 2016).

Após a publicação dos documentos norte-americanos, a China publicou, em 2019, a sua Política Nacional de Defesa. A visão chinesa considera que o sistema de segurança internacional está sendo minado pela hegemonia norte-americana, pela política de poder e pelos conflitos regionais. O documento defende que a paz, a estabilidade e a prosperidade da China trazem oportunidades para os demais países e que uma China militarmente forte

é bom para a paz mundial. No entanto os chineses consideram que a competição estratégica internacional está sendo incrementada pelos EUA, que modificaram suas estratégias de segurança e defesa nacionais, buscando, inclusive, a primazia militar. Em relação ao ambiente ultramarino, a China estabelece, como um dos seus objetivos, proteger os interesses do país, no exterior, das ameaças provocadas pela instabilidade internacional e regional, pelo terrorismo e pela pirataria. Para isso, o país está dando prioridade aos meios navais, construindo forças para operar em mares distantes, a fim de incrementar a defesa de suas linhas de comunicação marítimas e a proteção dos interesses chineses no exterior (CHINA, 2019).

Em síntese, embora o governo norte-americano afirme que o propósito da sua estratégia seja estabelecer uma relação militar de não agressão e transparência com a China, o cenário traçado é de possível conflito na região dos oceanos Índico e Pacífico. Este seria o principal teatro, no qual a China teria como intuito alcançar a hegemonia regional (USA, 2018). Nesse contexto, portanto, o Atlântico Sul seria um espaço secundário na competição entre os dois países.

O ATLÂNTICO SUL NA GEOPOLÍTICA GLOBAL

A geopolítica global afeta os oceanos e, particularmente, o Atlântico Sul em diversos aspectos que se inter-relacionam. Aqui ele será tratado apenas em relação à globalização e à segurança internacional, especialmente no que se refere à compe-

tição entre as grandes potências, notadamente entre os EUA e a China.

O Atlântico Sul faz parte do sistema marítimo globalizado e é extremamente importante no âmbito local e regional, pois os países da região dependem do mar para a extração de recursos naturais e para o transporte de boa parte das suas exportações e importações. No entanto, em termos de transporte marítimo, este oceano, na dimensão global, é periférico (SILVA, 2014). Embora exista um tráfego marítimo considerável no Atlântico Sul, o tráfego mais importante se dá entre os EUA, a Europa e a Ásia, utilizando, normalmente, o Canal do Panamá, que foi modernizado para permitir navios maiores, chamados de New Panamax, e o de Suez, também modernizado, inclusive

para permitir o trânsito de navios super-tanques. Dessas rotas marítimas mais importantes, passam pelo Atlântico Sul apenas aqueles navios que não podem seguir uma rota mais

curta, usando esses dois canais. Além do mais, a rota através do Ártico, que reduzirá consideravelmente o tempo de travessia entre os principais polos econômicos mundiais, embora limitada, já é uma realidade, inclusive sem o uso de navios quebra-gelo. Da mesma forma, o Atlântico Sul tem um papel secundário em relação às estruturas logísticas relacionadas com o transporte marítimo. Segundo o World Shipping Council, em 2020, o porto de Santos foi o único porto da região na lista dos 50 maiores portos que movimentam contêineres do mundo, ocupando a 46ª posição.

Em termos de Produto Interno Bruto (PIB), os países da região também não ocupam posições de muito destaque. De acor-

A geopolítica global afeta os oceanos e o Atlântico Sul em diversos aspectos que se inter-relacionam

do com o Banco Mundial, apenas o Brasil é uma exceção. Em 2020, o país ocupou o 11^o lugar na *ranking* mundial, com cerca de 1,440 trilhões de dólares. Nigéria, com aproximadamente 432 bilhões de dólares, e Argentina, com cerca de 380 bilhões, ocuparam, respectivamente, a 25^a e a 30^a posições. No entanto o comércio marítimo é crítico para os países do Atlântico Sul. No Brasil, cerca de 80% do comércio exterior, por valor, é transportado pelo mar; na África, representa 90%. Por outro lado, em relação ao comércio global, no continente africano as trocas comerciais conduzidas pelo mar representam cerca de 2,7 % do comércio global por valor. A participação modesta da região nas transações comerciais mundiais também se reflete no comércio entre a África e o Brasil, principal economia da América do Sul, que tem caído bastante nos últimos anos, tendo a China ocupado parte dos espaços perdidos pelo país sul-americano.

Tanto a África quanto a América do Sul são importantes exportadores de matérias-primas, especialmente minérios e petróleo. As Américas Central e do Sul geraram, em 2019, cerca de 6,5% da produção mundial de petróleo. Nesse mesmo ano, o Brasil foi responsável por cerca de metade desse total. As reservas da África relacionadas com esse item foram estimadas, em 2019, em cerca de 7% do total mundial, e sua produção alcançou 8% em termos globais (ANP, 2020).

Em síntese, a participação dos países da região na globalização econômica e no comércio marítimo mundial é, ainda, modesta, ressaltando, no entanto, a importância da produção e exportação de petróleo,

que é extraído principalmente do mar. A cooperação regional para o desenvolvimento econômico entre os países dos dois lados do Atlântico Sul ainda não foi capaz de atingir alguns dos propósitos da criação da Zopacas, o “incremento da cooperação regional para o desenvolvimento social e econômico, a proteção ambiental, a conservação dos recursos vivos e a segurança da região como um todo” (UN, 1986, p. 21).

Em relação à política internacional, o Atlântico Sul, da mesma forma que na globalização, é extremamente importante para os países da região, mas, no âmbito global, é um oceano secundário (SILVA, 2014). Foi assim na Primeira e na Segunda Guerra Mundial e também na Guerra Fria, e assim deve continuar na nova competição entre EUA, China e Rússia. Durante o período da Guerra Fria, os países da região consideraram que a criação da Zopacas contribuiria para manter o Atlântico Sul longe dos conflitos entre as grandes potências. A Resolução que a criou, e que teve voto contrário dos EUA, apelava às potências extrarregionais para que não usassem o Atlântico Sul como palco dos seus conflitos, reduzissem ou até eliminassem suas presenças militares e evitassem introduzir armas atômicas e outras de destruição em massa na região (UN, 1986, p. 21). O retorno da competição entre EUA e China gera novos desafios para a Zopacas.

O papel secundário do Atlântico Sul em relação à política internacional não significa falta de importância, como pode ser deduzido da Estratégia de Segurança Nacional norte-americana, que considera que um “Hemisfério Ocidental² prós-

2 O Hemisfério Ocidental é definido na Enciclopédia Britânica como “parte da Terra que compreende as Américas do Norte e do Sul e as águas circundantes. Seus limites são frequentemente considerados entre as longitudes 20° W e 160°E.” Disponível em: <https://www.britannica.com/place/Western-Hemisphere>. Acesso em: 10 ago. 2020. No entanto o Departamento de Estado norte-americano considera que as Américas do Norte, Central e do Sul constituem o Hemisfério Ocidental.

pero, estável e amigável contribui para incrementar a segurança e beneficiar a economia dos EUA” (EUA, 2017, p. 51). A orientação político-estratégica norte-americana visa incrementar os laços políticos e econômicos com os países da região, “isolando aqueles que se recusam a ser parceiros responsáveis para avançar a segurança e a prosperidade hemisférica”, reduzindo o crime organizado e limitando a “influência maligna de forças não hemisféricas” (EUA, 2017, p. 51). Em relação à África, a orientação político-estratégica norte-americana visa contribuir para fortalecer a governança estatal em um ambiente democrático, incrementar as relações econômicas, inclusive como opção às “ações predatórias” da China neste campo, e fortalecer os parceiros para lutar contra as ameaças neotradicionais.

A Estratégia Nacional de Defesa brasileira estabelece que o Atlântico Sul é definido, geoestrategicamente, pelo Continente Antártico, litoral africano, litoral da América Sul e paralelo 16º Norte (BRASIL, 2020, p. 75). Embora essa enorme área marítima seja normalmente caracterizada como uma única área, pode-se, muito simplificadamente, para efeito de análise acadêmica, dividi-la em quatro regiões (SILVA e MARCONDES, 2019). Duas delas, que serão analisadas mais detalhadamente, formadas pelas águas jurisdicionais dos países banhados pelo Atlântico Sul, são: a Área Marítima Sul-Atlântica Sul-Americana (AMSASA) e a Área Marítima Sul-Atlântica Africana (AMSAAF). A terceira área seria o que pode ser chamado de Corredor da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Cotan), que abrange as águas jurisdicionais das ilhas oceânicas pertencentes a países extrarregionais ligados a essa Organização, como a Grã-Bretanha, que considera como parte dos seus Territórios

Ultramarinos (UK, 2012) as ilhas de Santa Helena, Ascensão, Tristão da Cunha e aquelas em que a posse é contestada, como é o caso das Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul; e a Ilha Bouvet, pertencente à Noruega, considerada a mais remota ilha do mundo. Por último, temos a área marítima considerada alto-mar, com sua natureza estabelecida na Lei do Mar. Estas duas últimas áreas serão apenas citadas quando necessário para esclarecer algum aspecto da análise.

A competição entre EUA, China e Rússia vai afetar o Atlântico Sul como um todo, mas a dinâmica dessa disputa terá nuances que serão explicitadas na análise das áreas marítimas sul-atlântica sul-americana e sul-atlântica africana. Neste contexto, e levando em consideração que as diferentes áreas marítimas têm a sua importância estratégica relacionada com as terras que a circundam, serão analisados, sucintamente, os aspectos gerais relacionados com os países da região (BRODIE, 1961).

A ÁREA MARÍTIMA SUL-ATLÂNTICA SUL-AMERICANA

A região é considerada pelos EUA como parte do Hemisfério Ocidental e incluída nas considerações da segurança hemisférica. Nessa área existem apenas três países, Argentina, Brasil e Uruguai, que contam com Marinhas organizadas e, no caso da Argentina, também com guarda costeira. Em relação às fronteiras marítimas, não existem contenciosos entre os três países, os quais possuem, como principal responsabilidade no âmbito marítimo, a segurança das suas águas jurisdicionais, existindo uma modesta possibilidade de projeção de poder, particularmente pelo Brasil. Existe ainda uma responsabilidade estabelecida em

tratados internacionais relacionada com a salvaguarda da vida humana no mar, cuja área de responsabilidade alcança o alto-mar. Os três Estados são relativamente organizados, com governança e instituições, e existe coordenação regional e inter-regional do tráfego marítimo.

Em relação às tensões clássicas, aquelas relacionadas com o conflito interestatal, a histórica rivalidade entre Argentina e Brasil, que permeou as relações entre os dois países até o início dos anos 80, foi reduzida e substituída por uma dimensão cooperativa, inclusive no âmbito nuclear e especialmente no âmbito econômico, com a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), considerado pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil como “a mais abrangente iniciativa de integração regional da América Latina, surgida no contexto da redemocratização e reaproximação entre os países da região ao final da década de 1980”.

A essa iniciativa somou-se, em 2008, a criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e de seu Conselho Sul-Americano de Defesa, este promovido pelo Brasil, além da criação de vários conselhos temáticos. Um dos propósitos da Unasul era a construção de um espaço geopolítico que contribuísse para o desenvolvimento político, econômico e militar de uma região pacífica, com identidade própria. O Brasil, como o maior país da América do Sul, teria maior margem de manobra na construção desse espaço, contribuindo para um dos Princípios Fundamentais estabelecidos na sua Constituição: “...a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, 2005). No entanto, em abril de 2019, devido, principalmente, a divergências relacionadas à Venezuela, o país denunciou o

Tratado Constitutivo da Unasul. Em março daquele mesmo ano, já havia sido lançado, por Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru, o Foro para o Progresso da América do Sul (Pro-sul), mecanismo regional sem a dimensão e a institucionalização da Unasul.

Em relação às tensões clássicas, existe ainda a questão das Ilhas Malvinas/Falklands, envolvendo a Argentina e a Grã-Bretanha, um Estado-membro da Otan. Finalmente, como citado anteriormente, há a competição entre as grandes potências, cuja dinâmica já afeta a América do Sul em diversos âmbitos, como veremos a seguir.

Para os EUA, a região é importante nos âmbitos econômico, cultural e geopolítico. Em relação à questão econômica, segundo o Comando Sul dos EUA (SouthCom), os investimentos norte-americanos somaram mais de US\$ 655 bilhões no período de 2013 a 2017, e o fluxo de comércio, em 2016, foi superior a US\$ 200 bilhões, com a região absorvendo quase 25% das exportações daquele país. Além do mais, a região tem um peso político e cultural relacionado com a comunidade hispânica que vive nos EUA e que soma cerca de 18% da população norte-americana, sendo que 30 milhões desse contingente têm direito a voto (SOUTHCOM, 2017). No âmbito geopolítico, a região se constitui na retaguarda estratégica dos EUA, sendo o Canal do Panamá extremamente importante, principalmente por conectar as costas oeste e leste daquele país. O acesso ao canal é vital para o comércio marítimo dos EUA e para o trânsito de seus meios navais. Embora o canal esteja situado no Caribe, ele é muito importante por ser uma das vias de ligação do Oceano Atlântico com o Pacífico, tendo implicações que afetam o Atlântico Sul.

Nesse contexto, a crescente presença de empresas chinesas no Panamá é vista

pelos EUA como possível ameaça em uma área historicamente considerada parte da sua área de influência. No entanto o canal também é importante para as trocas comerciais chinesas e para a futura Iniciativa da Rota da Seda na sua parte marítima. O Panamá já assinou memorando de entendimento para participar dessa iniciativa, e as empresas chinesas estão se preparando para usar o país como centro logístico. O SouthCom considera que a presença econômica chinesa nos dois lados do canal poderia ameaçar as linhas de comunicação marítimas e o deslocamento de forças navais norte-americanas (SOUTHCOM, 2020).

A importância do Canal para a China pode ser medida pela visita do Presidente Xi Jinping, que se tornou o primeiro Presidente chinês a visitar o Panamá. Durante sua visita, em dezembro de 2018, 19 acordos de cooperação foram assinados. O avanço econômico chinês na região também tem repercussões políticas e estratégicas para a questão de Taiwan, pois o Panamá, em 2017, deixou de reconhecer diplomaticamente a ilha, tendo sido seguido pela República Dominicana e por El Salvador no ano seguinte.

Além da preocupação com o Canal, o SouthCom considera que, desde a década passada, China e Rússia estão aumentando sua presença política, econômica e de segurança na região para alcançar propósitos que poderiam ser incompatíveis com os dos EUA, particularmente a criação de uma ordem internacional alternativa. A Estratégia do SouthCom, publicada em 2019, considera que a “ameaça” chinesa na região se dá mais no campo político e econômico que no âmbito militar (SOUTHCOM, 2019). A China estaria usando sua capacidade econômica, tecnológica, logística e de construção de infraestrutura para avançar seus interesses políticos e

econômicos, já tendo se tornado o principal investidor e credor dos países da região (SOUTHCOM, 2020).

Se a China é considerada, primordialmente, como uma ameaça de caráter econômico, que pode prejudicar o domínio norte-americano no hemisfério, a Rússia é representada como uma ameaça mais de caráter estratégico, que projeta poder na região desafiando os EUA. Como não teria capacidade de conseguir predominância, a Rússia teria a intenção de dificultar a influência dos EUA na região, atuando sobre o campo da informação e da *cyber* atividade, coletando inteligência e utilizando a desinformação como arma. Além disso, estaria desafiando os EUA, tentando demonstrar capacidade estratégica de alcance global ao destacar meios militares para a região, inclusive com armas nucleares e navios de pesquisa, que podem mapear e danificar cabos submarinos (SOUTHCOM, 2019; SOUTHCOM, 2020). Essa percepção sobre a Rússia deve ser incrementada em setores dos EUA após a invasão da Ucrânia.

Segundo o SouthCom, China e Rússia seriam também uma ameaça à democracia por estarem apoiando Cuba, Nicarágua e Venezuela, tidos pelo governo norte-americano como “Estados autoritários” da região. Com esse apoio, o governo venezuelano estaria se tornando uma ditadura e ameaçando com provocações a soberania dos estados vizinhos (SOUTHCOM, 2019, pp. 3-4). A atuação da China e da Rússia na região seria parte de um “círculo vicioso de ameaças” que se desenvolve em um contexto de jovens democracias, muitas delas com fraca governança política, débil sistema legal e um ambiente favorável à corrupção. Esse cenário facilitaria a atuação dos dois “estados malignos”, de organizações extremistas e das organizações criminosas relacionadas com

o tráfico de drogas e a imigração ilegal, enfraquecendo a democracia e afetando os interesses norte-americanos e dos seus parceiros na região (SOUTHCOM, 2019, SOUTHCOM, 2020).

Segundo os norte-americanos, a principal vantagem competitiva dos EUA em relação à China e Rússia seria a capacidade de fortalecer parcerias e alianças com os países da Otan que possuem interesses na região, como a França e a Grã-Bretanha. No entanto esse fator de força vem sendo erodido em várias partes do mundo, inclusive no Hemisfério Ocidental, o que obriga os EUA a se dedicarem, com urgência, à tarefa de reverter esse processo (SOUTHCOM, 2019; SOUTHCOM, 2020; SOUTHCOM, 2021). Para enfrentar os desafios acima citados, o Comando Sul enfatiza a importância de fortalecer a confiança e a cooperação com os países da região, inclusive com ações de diplomacia de defesa.³ Segundo o documento, os seguintes meios e setores são considerados importantes para fortalecer os laços com os EUA e conter a influência da China e da Rússia: os meios militares disponíveis para o Comando Sul, inclusive a Quarta Esquadra, restabelecida em 2008; a Guarda Nacional; as Organizações de Cooperação de Segurança (SCO) existentes nas embaixadas; e a colaboração com organizações não governamentais e intergovernamentais, setor privado e academia dos países da região (SOUTHCOM, 2017). O William J. Perry Center for Hemispheric Defence Studies (The Perry Center) é também uma instituição que faz parte dos meios acima citados, contribuindo para divulgar a política de defesa hemisférica na visão norte-americana.

Os países da região fazem parte do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), mecanismo coletivo de segurança que continua em vigor e que, apesar de ter sofrido um forte enfraquecimento durante a Guerra das Malvinas, foi salvo pelos ataques terroristas de 11 de setembro (BUZAN E WAEVER, 2003). Em 2019, foi invocado para punir funcionários do governo venezuelano liderados por Nicolás Maduro. Fazem parte, ainda, do sistema interamericano a Organização dos Estados Americanos (OEA); a Junta Interamericana de Defesa (JID); a Conferência Naval Interamericana, criada em 1959, e suas subconferências por temas; a Conferência dos Exércitos Americanos, criada em 1960; e o Sistema de Cooperação entre as Forças Aéreas Americanas, criado em 1961. Esse conjunto de mecanismos de diplomacia de defesa está institucionalizado com normas e práticas reproduzidas rotineiramente e que contribuem para a existência de um ordenamento voltado para a defesa hemisférica sob a ótica norte-americana. A ele se soma uma intensa rede de outros mecanismos multilaterais e bilaterais, no âmbito da defesa e de cada Força Armada, em diversos níveis, além da cooperação em cursos, treinamento, exercícios e operações. Neste último grupo, no âmbito naval, ressalta-se a operação Unitas, criada em 1959, sendo o mais antigo exercício multilateral que a Marinha dos EUA realiza, e o Panamax, realizado desde 2003, com o propósito de garantir a defesa do Canal do Panamá (SILVA, 2018).

A China tem privilegiado a dimensão econômica na América do Sul, evitando provocar os EUA no âmbito da defesa.

3 Diplomacia de defesa pode ser definida como “o conjunto de práticas sociais que constroem, administram e reproduzem as relações não coercitivas no âmbito da defesa entre os Estados e entre eles e outras organizações que atuam na política internacional” (SILVA, 2018, p. 111).

Coerente com essa postura, o país já se tornou o principal parceiro comercial dos países da região, inclusive desbancando o Brasil dessa posição em relação à Argentina. A China tem investido fortemente nas atividades relacionadas com o poder marítimo, de forma a garantir matérias-primas como petróleo, minério, soja etc. Para assegurar a diversificação dos fornecedores de petróleo, o país asiático se tornou o principal parceiro da Petrobras, importando cerca de 65% do petróleo produzido pela empresa. As estatais chinesas também têm participado como sócias na compra de blocos para exploração de petróleo na ZEE brasileira. Em 2019, empresas chinesas foram as únicas a participar e vencer, com a Petrobras, o leilão do campo de Búzios.

A participação da China nas atividades relacionadas com o poder marítimo brasileiro se estende à construção de plataformas de petróleo e a acordos portuários. Em 2018, foi entregue à Petrobras a primeira “unidade flutuante de armazenamento e descarregamento de produção (FPSO) de classe mundial” produzida naquele país, para ser usada no pré-sal brasileiro. Em relação aos acordos portuários, a Petrobras inaugurou, no Porto de Qingdao, na China, um depósito para armazenamento aduaneiro de petróleo, que facilitará a venda desse produto no mercado asiático. No Maranhão, a China Communications Construction Company (CCCC), maior empresa de infraestrutura chinesa, está construindo o terminal privado Porto de São Luiz, basicamente para a exportação de granéis. A mesma empresa é responsável pela construção de uma ferrovia no Pará que ligará o Estado e o Porto de Vila do Conde ao sistema ferroviário nacional, visando também à exportação de grãos e minérios. Todos esses investimentos logísticos voltados

para a exportação interessam à China, que necessita de matérias-primas, minérios e produtos agropecuários. Neste último campo, a China também é o maior importador de produtos brasileiros. Além do mais, estão sendo criadas parcerias entre portos brasileiros e chineses, que estão entre os maiores do mundo. É o caso do Porto de Açú, no litoral fluminense, que se tornou “porto-irmão” do Porto de Guanzghou, em maio de 2019.

Embora a prioridade da China seja econômica, a diplomacia de defesa também é destaque na política de defesa daquele país. Um dos propósitos da mesma é, segundo os chineses, incrementar as relações de defesa em uma abordagem de ganhos mútuos com os países envolvidos. Em relação à região, o documento afirma que estão sendo incrementadas as relações com a África, a América Latina e o Caribe. Nesse sentido, em 2018, foram realizados em Pequim o Fórum de Defesa de Alto Nível da China e América Latina, criado em 2012, e o Fórum para Altos Funcionários de Defesa dos Países do Caribe e do Pacífico Sul (CHINA, 2019).

Em relação ao Brasil, os dois países assinaram, em 2011, um acordo de cooperação em matéria de defesa. Em 2013, alguns navios de guerra chineses visitaram o Rio de Janeiro. Em 2015, o Navio de Pesquisa Oceanográfica *Zhu Kezhen*, da Marinha de Guerra chinesa, visitou Salvador, como uma etapa da sua viagem pelo mundo. No mesmo ano, a Marinha do Brasil escolheu, por licitação pública, uma empresa chinesa para a reconstrução da Base Estação Antártica Comandante Ferraz. Além disso, vários mecanismos e visitas de autoridades militares fazem parte da diplomacia de defesa entre os dois países. No entanto as relações militares não se estenderam à participação em exercícios militares ou treinamentos

de grande porte das Forças Armadas chinesas com nenhum país da América do Sul (CHINA, 2019).

A ÁREA MARÍTIMA SUL-ATLÂNTICA AFRICANA

Essa área se diferencia da anterior, primeiramente, pela multiplicidade de Estados que a compõem, muitos com instabilidade política e baixa capacidade de controle das suas águas jurisdicionais. Existem vários mecanismos regionais com envolvimento no ambiente marítimo, o que dificulta a coordenação entre eles, embora a União Africana (UA) e as organizações sub-regionais venham tentando articular diversos mecanismos relacionados com o mar. A Estratégia Marítima Integrada da África 2050, publicada pela UA em 2010, é um marco na busca do desenvolvimento sustentável do domínio marítimo da África e na repressão aos crimes no mar. Além da arquitetura de segurança marítima existente para o Golfo da Guiné, foi publicada, em 2016, a Carta de Lomé, que busca promover o desenvolvimento e a segurança nos espaços marítimos africanos.

Essa área se diferencia da AMSASA também pela existência de vários contenciosos relacionados com as fronteiras marítimas, que são agravados pela crescente importância econômica de reservas de óleo e gás. Além do mais, se destaca pela variedade e pelo grau das questões relacionadas com as ameaças neotradicionais. Principalmente no Golfo da Guiné, a pirataria e o roubo armado contra navios, o roubo de óleo, o tráfico de pessoas e drogas, a poluição marinha e o contrabando afetam a economia dos Estados. Na África Ocidental, em 2020, foram reportados 90 incidentes de pirataria e roubo armado no mar (IMO 2021, p. 2).

Além do mais, existe uma atuação mais expressiva de potências extrarregionais quando comparada com a AMSASA. As ex-potências coloniais mantêm muitos laços políticos, econômicos e militares com suas ex-colônias, que inclusive possuem forças militares estacionadas na região, como é o caso da França (OKONKWO, 2017). Para os países da Otan, particularmente os EUA, o continente africano é estratégico e economicamente relevante pela posição geográfica, com acesso a importantes *choke points* e linhas de comunicações marítimas fundamentais para o comércio mundial. Além disso, apesar da pobreza, existe um enorme potencial devido ao grande mercado interno e aos recursos naturais. Nesse campo, quase 30 países detêm reservas de minerais considerados críticos para a economia e a defesa dos EUA, de acordo com o Comando Militar dos EUA para a África (AFRICOM, 2020).

O comandante do AfriCom considera que a importância do continente já foi reconhecida há muito tempo pela China e pela Rússia, “estados malignos” que têm atuado para incrementar sua influência, inclusive por meio de investimentos na região, e que devem ser, pelo menos, contidos pelos EUA e seus aliados. Embora reconheça que os investimentos chineses em projetos, como estradas e conexões logísticas, estejam trazendo alguns benefícios para o continente africano, ele considera que esses investimentos são instrumentos para ganhar influência na região e que muitos daqueles realizados em portos marítimos na África Oriental e Austral, que não parecem ser comercialmente lucrativos, estariam “intimamente” associados ao envolvimento das forças militares chinesas (AFRICOM, 2020).

Da mesma forma que na América do Sul, a participação chinesa na África, no

âmbito econômico, tem crescido. Em 2021, o comércio China-África atingiu cerca de US\$ 254 bilhões, um aumento de 35% em relação ao ano anterior. A China tem sido o maior parceiro comercial da África por dez anos consecutivos. O país asiático é também o maior credor dos países do continente africano. Os investimentos externos diretos da China na África Subsaariana foram de cerca de US\$36 bilhões em 2016, sendo que 42% desse total foram concentrados na África do Sul, República Democrática do Congo, Zâmbia e Nigéria. Os principais setores dos investimentos são aqueles relacionados a minerais e metais, embora haja maior diversificação na África do Sul. Na Nigéria predomina o setor energético, tanto o petróleo quanto a energia hidroelétrica. Os investimentos e empréstimos na África estão mais direcionados para objetivos estratégicos chineses de acesso a recursos naturais e uso da sua capacidade excedente nos setores de construção e transporte. No entanto, apesar da preocupação demonstrada pelos EUA com os investimentos chineses na África, estes ocuparam, em 2017, a quinta posição, com 43 bilhões de dólares, atrás de França com 64, Holanda com 63, EUA com 50 e Reino Unido com 46.

No âmbito estratégico, a iniciativa mais importante da China na África é a criação da sua primeira base militar no exterior, em Djibouti, onde já existem bases norte-americana, japonesa, italiana e francesa. Djibouti é um porto estratégico na entrada do Mar Vermelho, com acesso ao Mar da Arábia, Golfo Pérsico e Oceano Índico. Pela posição e também por ser um país até agora politicamente estável, Djibouti tem sido um porto base para muitos navios de guerra, inclusive chineses. A base chinesa, que entrou em operação em agosto de 2017, está sendo construída

com condições de apoiar navios de grande porte, e, inclusive, as ações antipirataria. A China, desde 2008, tem realizado operações desse tipo no Golfo de Áden e, em 2015, usou os navios que faziam patrulha nessa região para evacuar do lêmén centenas de cidadãos chineses e 279 nacionais de 15 outros países (CHINA, 2019).

Como visto anteriormente, um dos objetivos da Política de Defesa chinesa é a proteção dos interesses e de cidadãos chineses no exterior. Em Angola, grande fornecedor de petróleo para a China e a quem o país asiático tem concedido empréstimos e direcionado investimentos em diversos setores, estima-se a existência de cerca de 200 mil chineses. Neste país, máfias angolanas e, inclusive, chinesas têm realizado sequestro de chineses para obtenção de resgates. Ataques contra chineses têm ocorrido em outros países da costa atlântica, como é o caso de Camarões. Em Cabinda, região rica em petróleo, o grupo separatista Frente de Liberação do Enclave de Cabinda tem atacado chineses que trabalham para a indústria petrolífera (PARELLO-PRESNER, 2016).

Por outro lado, as preocupações norte-americanas com a Rússia na África estão relacionadas com a influência política e militar desse país ao contribuir para erodir a influência norte-americana. No âmbito político, o potencial de influência russa pode ser aquilutado com o interesse dos países africanos na I Cúpula Rússia-África, realizada em outubro de 2019 e que contou com a presença de representantes de 54 países africanos, sendo que 43 eram chefes de Estado. Esta cúpula resultou em uma Declaração que lança as bases para a cooperação em diversos campos, inclusive na segurança. Muitos laços dos russos na região foram originados no processo de descolonização e independência. A Rússia é o maior exportador de armamentos para

os países africanos e tem investimentos em alguns países. Segundo o AfriCom, a influência russa é também considerada como uma estratégia para alcançar uma posição vantajosa em relação à Otan (AFRICOM, 2020).

Além da disputa política e econômica, se desenrola no âmbito da diplomacia de defesa uma disputa de influência entre EUA e China. As principais iniciativas no âmbito naval conduzidas pelas Forças Navais Europa-África (6ª Esquadra), dos EUA, são a África Partnership Station (APS), com o propósito de incrementar a capacidade dos países africanos na segurança marítima, e o exercício multinacional Obangame, da série Express, com países do Golfo da Guiné e África Ocidental. Além das relações multilaterais e bilaterais no âmbito da diplomacia de defesa, os EUA investem em cursos e treinamentos. Segundo o AfriCom, em 2019, 763 “dos mais brilhantes militares líderes africanos” participaram de cursos ou treinamentos nos EUA. No entanto existe a preocupação com o avanço de China e Rússia no campo da diplomacia de defesa, já que muitos países estão aceitando treinamento e outras atividades militares patrocinadas por esses dois países (AFRICOM, 2020, pp. 11-12).

Do lado chinês, em julho de 2018, foi realizado, em Beijing, o primeiro Fórum de Defesa China-África, que incluiu representantes de 49 países africanos, com o propósito de incrementar a cooperação de defesa entre chineses e africanos. Em 2019, foi realizado o primeiro Fórum China-África Paz e Segurança, com a participação de 50 países africanos, incluindo 15 ministros e chefes de Estado-Maior. No Fórum, os chineses ressaltaram a importância de se combater o terrorismo, o fundamentalismo, o tráfico humano e de drogas e a proliferação de armas.

A China também tem contribuído para operações de paz da ONU em Mali, Saara Ocidental, no Sudão do Sul e em Darfur. Já os EUA e seus aliados, especialmente a França, estão empenhados na luta contra os grupos extremistas que vêm crescendo no Mali, Burkina Faso e Níger (AFRICOM, 2020). Desde 2014, alguns navios chineses visitaram portos na AMSAAF, inclusive o Navio-Hospital *Peace Ark*, em setembro de 2017. Em 2018, a Força Tarefa 27, da Marinha chinesa, realizou também exercícios antipirataria no Golfo da Guiné. Após as operações realizadas no Golfo de Aden, os navios chineses têm visitado portos em países como Camarões, Gabão e África do Sul. Além disso, a China tem incrementado seus laços militares com países africanos, doando, nos últimos anos, meios navais a países como Costa do Marfim, Namíbia e Gana.

Finalmente, a China tem priorizado a cooperação em defesa com a África do Sul. Os dois países têm conduzido ações relacionadas com as reuniões do Comitê de Defesa bilateral. Fruto da reunião desse Comitê, realizada em agosto de 2018, aconteceu a visita de delegações chinesas da Universidade de Defesa e Tecnologia das Forças Armadas, reconhecida como importante instituição no campo da ciência e tecnologia, à África do Sul em 2019, com o propósito de incrementar a cooperação em treinamento militar e pesquisas conjuntas no âmbito da defesa. Um dos focos principais é a produção conjunta na indústria de defesa, associando a *expertise* dos dois países nesse campo com a capacidade chinesa de investimentos. A indústria de defesa sul-africana exportou, em 2018, cerca de US\$ 240 milhões, mas necessita de investimentos devido às dificuldades orçamentárias das Forças Armadas daquele país, que são seus principais clientes.

Um elemento simbólico importante na relação da China e da Rússia com a África do Sul, e que tem impacto no Atlântico Sul, foi a realização do primeiro exercício naval entre esses três países pertencentes aos Brics, que agrega Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. O exercício, denominado Mosi, foi realizado na última semana de novembro de 2019, nas águas do sul da África, com o propósito de aperfeiçoar ações navais relacionadas à segurança marítima, incrementar a interoperabilidade entre as forças navais e manter as boas relações entre as Marinhas dos três países.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os oceanos têm tido um papel fundamental no desenvolvimento das civilizações e na disputa entre as grandes potências devido ao seu poder capacitador, que possibilita a vida na Terra, gera riquezas, contribui para a globalização econômica e a comunicação mundial por meio dos cabos submarinos e permite a projeção de poder militar nos níveis local, regional e local. Para explorar esse poder capacitador e influenciar os diversos campos e níveis relacionados com os oceanos, as nações vêm desenvolvendo o seu poder marítimo.

Nas duas primeiras décadas do século XXI, observam-se três tendências relacionadas com os espaços marítimos: a crescente importância dos oceanos na globalização econômica e no âmbito militar; o incremento das tensões relacionadas com o processo de demarcação das fronteiras marítimas, possibilitando que extensas áreas marítimas se tornem águas jurisdicionais nacionais, em um fenômeno denominado por Ken Booth como a “territorialização do Mar” (BOOTH, 1989); e o incremento da competição entre as grandes potências, oficializada pelos EUA em 2017.

Esse cenário favorece, por um lado, a dimensão cooperativa nos espaços marítimos. Os Estados, em tempo de paz, têm o interesse de proteger o sistema marítimo globalizado contra as ameaças neotradicionais. Por outro lado, a dimensão conflitiva também se faz presente nos espaços marítimos relacionados às tensões provocadas pelos interesses conflitantes dos Estados, principalmente a competição entre as grandes potências. Finalmente, convive nesses espaços a dimensão idealista (BULL, 1995), consubstanciada na adoção do conceito de patrimônio comum da humanidade para “os fundos marinhos e oceânicos e seus recursos para além dos limites da jurisdição nacional” (ONU, 1982, p. 29).

Após a Guerra Fria, a dimensão conflitiva relacionada à disputa entre as grandes potências parecia ter sido reduzida a tal ponto que, em 2003, o comandante de Operações Navais dos Estados Unidos, Almirante Vern Clark, afirmava que se no passado, na era industrial, o inimigo era um Estado, “...hoje, na era da informação, há maior possibilidade de que nossos inimigos sejam terroristas ou organizações criminosas, altamente dispersos, bem financiados, que atuam fundamentalmente nas sombras” (CLARK, 2003, p. 3).

Apesar da visão do Almirante Clark, a competição entre as grandes potências, especialmente no campo econômico, tem historicamente se mantido em maior ou menor nível. Portanto, o reconhecimento dessa competição pelos EUA, principalmente em relação à China, expressa uma mudança de nível e de postura político-estratégica do governo norte-americano. De nível, por estabelecer que essa competição é a principal ameaça aos EUA, relegando a segundo plano a “guerra ao terror”; e de postura estratégica, por alterar a estratégia de engajamento (fundamentada em uma

visão liberal, que buscava integrar a China como um futuro estado democrático próspero e satisfeito com o *status quo* no sistema internacional) para uma estratégia de contenção, calcada em uma visão realista, com o propósito de reduzir o crescimento econômico chinês e evitar que a China se torne a principal potência econômica mundial, com o consequente aumento do seu poder militar (MEARSHEIMER, 2001).

Nessa estratégia de contenção, o âmbito marítimo tem um importante papel. O cenário traçado na Estratégia de Defesa Nacional dos EUA, como dito anteriormente, é de possível conflito na região dos oceanos Índico e Pacífico. Este seria o principal teatro de operações, no qual a China teria como propósito alcançar a hegemonia regional e, a partir daí, deslocar os EUA e ganhar proeminência global. No entanto a competição entre as duas potências já afeta, em maior ou menor grau, os demais oceanos, inclusive o Atlântico Sul.

Esse oceano, apesar de ser fundamental para os países da região, tem sido, historicamente, um oceano periférico no âmbito global, tanto em relação à globalização econômica quanto à segurança internacional (SILVA, 2014). Tal condição periférica vem sendo amenizada, principalmente, devido ao incremento da capacidade dos países da região em prover recursos naturais para os países mais desenvolvidos, especialmente petróleo, e pela dinâmica da competição entre as grandes potências, que buscam incrementar sua influência e ganhar aliados na América do Sul e na África.

Nesse contexto, os EUA representam a China e a Rússia como “atores estatais malignos” e “estados revisionistas” que

buscam desafiar a ordem internacional estabelecida após a Segunda Guerra Mundial. A ameaça chinesa é considerada pelos EUA muito mais difícil de ser contida do que a russa, devido ao crescimento do poder econômico chinês, que aos poucos vai impactando no fortalecimento do seu poderio militar. A Rússia, sem a capacidade econômica chinesa,⁴ fundamentada basicamente no seu poderio militar, na capacidade de exportação de armamentos e na produção de energia, é vista como uma potência que está tentando recuperar o seu *status*, mas que, devido ao seu atual grau de desenvolvimento econômico, terá dificuldades para lograr êxito no âmbito global. A guerra com a Ucrânia talvez complique ainda mais a situação econômica da Rússia, pelo menos no futuro previsível. Por outro lado, as sanções ao país, lideradas pelos EUA e não adotadas pela China e outros países, contribuirão para incrementar as relações da Rússia com a China, fortalecendo o principal competidor dos EUA.

A dinâmica dessa competição entre as grandes potências tem diferenças em relação às áreas marítimas sul-americanas e africanas do Atlântico Sul. A primeira é mais importante para os EUA do que a segunda, principalmente no âmbito estratégico, por fazer parte do Hemisfério Ocidental, considerado como área de influência preponderantemente norte-americana desde a promulgação da Doutrina Monroe, em 1823. O Brasil, particularmente, é um país de grande importância estratégica para os EUA, a qual pode ser avaliada pela declaração do Presidente Roosevelt, em 1941: “A segurança dos lares americanos,

4 Segundo o Banco Mundial, em 2020, enquanto os EUA mantiveram a primeira posição no *ranking* de Produto Interno Bruto, com cerca de 21 trilhões de dólares, a China ocupou o segundo lugar, com cerca de 14,7 trilhões, e a Rússia apenas a 11ª posição, com cerca de 1,48 trilhão, uma posição na frente do Brasil, que ocupou o 12º posto, com cerca de 1,44 trilhão.

mesmo o centro do nosso país, tem uma relação definitiva com a segurança dos lares na Nova Escócia, Trinidad e Tobago e no Brasil” (SOUTHCOM, 2019, p. 2). Na disputa entre as grandes potências é, portanto, fundamental que os EUA mantenham a hegemonia no Hemisfério Ocidental (MEARSHEIMER, 2001, p. 381), inclusive com o apoio de países pertencentes à Otan que possuem interesses na região.

Esse propósito é facilitado para os EUA, pois além dos laços comerciais e dos investimentos norte-americanos serem substanciais, e apesar do avanço chinês, a influência política e militar norte-americana na região tem sido preponderante. Essa influência foi reforçada com o término da Unasul, em 2019, o que pode ser considerado uma vitória político-diplomática dos EUA. Ao abrir mão de um mecanismo sul-americano que estava gerando resultados promissores em diversos âmbitos, inclusive no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), o Brasil perdeu, pelo menos temporariamente, o papel de indutor de uma identidade sul-americana e de uma liderança regional mais autônoma em relação aos EUA. Do mesmo modo, no âmbito global, o governo brasileiro reduziu na sua política externa a importância dada ao Brics.

No âmbito da diplomacia de defesa, os EUA têm buscado ampliar as históricas boas relações com o Brasil, também como uma forma de contribuir para a contenção da China. A indicação do Brasil, em 2019, como “Major Non-Nato Ally”, é um movimento do governo norte-americano que contribui para esse propósito. A visita do Presidente Jair Bolsonaro ao Comando Sul, em 2020, o primeiro Presidente brasileiro a fazê-lo, é, por si só, uma demonstração do alinhamento entre os dois países. Nessa visita ficou clara também a intenção

norte-americana de maior aproximação com o Brasil na área espacial como parte da estratégia de conter a China, o que foi afirmado pelo Comando Sul em audiência do Congresso norte-americano, em 11 de março de 2020. A vitória do Presidente Joe Biden alterou um pouco essa íntima relação com os EUA. No entanto, diante da importância do Brasil na América do Sul, na dinâmica da disputa norte-americana com a China, os EUA com certeza buscarão incrementar as relações com o Brasil.

Apesar das boas relações, inclusive no âmbito naval, os EUA mantêm o Brasil na sua lista de países que possuem “reivindicações marítimas excessivas”, por considerar como tal a restrição brasileira em não permitir que outros países façam manobras militares na sua ZEE. Essa posição brasileira ganhou maior dimensão com o crescimento da produção de petróleo brasileiro no mar. Seria difícil aceitar que outros países fizessem operações navais sem a autorização do Brasil em área da ZEE, onde as plataformas de exploração brasileiras estão localizadas. Essa questão, portanto, poderá gerar tensões com o incremento da competição entre as grandes potências, já que, principalmente, os EUA e seus aliados, possuidores do domínio dos mares (POSEN, 2003; OWENS, 2016), defendem o princípio da máxima liberdade de navegação. De acordo com o Departamento de Defesa norte-americano, em relatório ao Congresso, no ano fiscal de 2020, a Marinha dos EUA fez operações no Atlântico Sul com o propósito de contestar as restrições impostas por Brasil e Uruguai em relação às exigências dos dois países de autorização prévia para realizar exercícios militares nas suas ZEE (USA, 2020). Os EUA também foram o único país a contestar, em 2004, parte da submissão brasileira à ONU para aumentar a sua plataforma continental.

Desafios pontuais à predominância estratégica norte-americana na América Latina seriam as questões da Venezuela, de Cuba e da Nicarágua, com ênfase na primeira, pelo potencial energético de dimensões mundiais daquele país. China e Rússia, além da ajuda econômica que prestam à Venezuela, têm atuado para bloquear resoluções do Conselho de Segurança da ONU promovidas pelos EUA contra aquele país. A visita da delegação norte-americana à Venezuela, depois do início da guerra da Rússia com a Ucrânia, parece ser um sinal de que os EUA pretendem melhorar a relação com esse país sul-americano, preocupados com a questão do petróleo introduzida com as sanções à Rússia. Essa aproximação deve contribuir para reduzir um pouco a influência da Rússia e da China na Venezuela. No âmbito estratégico, a China tem evitado desafiar os EUA na sua principal área de influência, diferentemente da Rússia, que, logo após uma visita do Presidente Maduro ao país, fez pousar em aeroportos venezuelanos aviões bombardeiros de longo alcance capazes de carregar bombas atômicas.

No campo econômico, a China está competindo fortemente com os EUA e já se tornou o principal parceiro comercial dos países da região. Os chineses têm ganhado espaço, inclusive na área do Canal do Panamá, área estrategicamente importante para a segurança norte-americana. No Brasil, a China tem feito investimentos em setores relacionados com o poder marítimo, especialmente em exploração de petróleo no mar, instalações portuárias e projetos logísticos a eles associados. Com a Argentina, além dos investimentos relacionados com o propósito chinês de garantir o fluxo de produtos naturais e alimentos, a China tem um tratado estratégico de cooperação na área espacial que assegura, por 50 anos, uma estação espacial chinesa na província

de Neuquén. Após ter sido aprovado pelo Congresso, o tratado foi ratificado pelo Presidente Alberto Fernández em 7 de agosto de 2020. Além disso, na visita do presidente argentino à China, em fevereiro de 2022, foi assinado um memorando de entendimento que estabelece a adesão da Argentina à Iniciativa da Rota da Seda e foi enfatizado, em declaração conjunta, o apoio da China à soberania argentina sobre as Malvinas.

Embora a relação entre os dois países aponte para maior convergência de interesses, existem questões pontuais que geram tensões nesse relacionamento, como é o caso da pesca ilegal realizada por embarcações de origem chinesa na ZEE argentina. Várias dessas embarcações vêm sendo apreendidas. Em 2016, um pescador foi afundado pela Guarda Costeira argentina, gerando protestos do governo chinês. Os EUA têm buscado tirar vantagem política da questão da pesca ilegal de navios chineses no Atlântico Sul, dando destaque ao tema em pronunciamentos do SouthCom. Além disso, em 2021, enviaram para o Atlântico Sul o navio *USCGC Stone* (WMSL 758), recentemente incorporado à Guarda Costeira, para realizar, durante dois meses, a Operação Southern Cross, com o propósito de combater a pesca ilegal. A tripulação do navio interagiu com as forças de defesa e navais da Guiana, do Brasil e do Uruguai. Segundo o SouthCom, esse seria um primeiro passo na intenção de buscar acordos de cooperação contra a pesca ilegal com os países da região.

As preocupações do SouthCom em relação à Rússia e principalmente à China se voltaram também para a atuação desses países na questão da Covid-19, já que ambos podiam prover vacinas e, com isso, incrementar sua influência na região. A China, segundo o SouthCom, teria oferecido 1 bilhão de dólares em empréstimos

para os países da região comprarem vacinas e equipamentos de saúde, tendo firmado acordos com Argentina, Brasil, Peru e Venezuela, explorando a crise sanitária para avançar seus interesses relacionados com a Rota da Seda e com a participação na infraestrutura 5G de alguns desses países (SOUTHCOM, 2021). Até mesmo na Colômbia, um dos países da região mais aliados aos EUA, a diplomacia da vacina desenvolvida pela China apresentou resultados surpreendentes. O Presidente Ivan Duque convidou o Presidente Xi Jinping para fazer um vídeo-discurso para os colombianos, em 20 de março de 2021, por ocasião da chegada do terceiro lote de vacinas chinesas a Bogotá. Naturalmente, o arrefecimento da pandemia reduzirá esse fator de influência da China.

A área marítima sul-atlântica africana, como visto, é muito mais complexa que sua congênere sul-americana, devido à grande quantidade de países, à instabilidade política, aos contenciosos relacionados com as fronteiras marítimas, à pouca capacidade de alguns Estados de proteger suas águas jurisdicionais, à existência de organizações extremistas e movimentos separatistas e ao elevado grau de tensões neotradicionais. Também existe uma ingerência maior de potências extrarregionais, principalmente daquelas relacionadas com as suas ex-colônias.

Na África, a Rússia tem demonstrado sua capacidade de influência, como mostra a posição de 17 países africanos, inclusive África do Sul e Angola, que se abstiveram de condenar a invasão da Ucrânia na Assembleia Geral das Nações Unidas. No

âmbito econômico, a competição entre os EUA e a China é também intensa. O governo Trump lançou, em dezembro de 2018, a sua estratégia para o continente africano, que visa, como um dos seus propósitos, “conter a influência chinesa” e que ressalta que os EUA “...vão encorajar os líderes africanos a escolherem investimentos estrangeiros sustentáveis que ajudem os estados a se tornarem autossuficientes, ao contrário daqueles oferecidos pela China, que impõem custos indevidos”⁵. O assessor de Segurança Nacional norte-americano do governo Trump associou a disputa econômica na África à segurança nacional dos EUA, devido ao avanço econômico da China e da Rússia naquele continente. O governo Joe Biden tem prometido um novo relacionamento com a África. Em novembro de 2021, o secretário de Estado, Tony Blinken, visitou Quênia, Nigéria e Senegal, assinando acordos de cooperação. No entanto os EUA terão que fazer mais se quiserem melhorar as relações econômicas em relação à África, já que os investimentos diretos norte-americanos no continente africano foram reduzidos de US\$ 69 bilhões em 2014 para US\$ 46 bilhões em 2020. Nessa mesma dinâmica, o comércio bilateral com os parceiros africanos na década passada caiu de US\$113 bilhões para US\$ 44 bilhões.⁶

No âmbito estratégico, os EUA têm mantido, por meio do AfriCom, um plano com dois componentes principais: projeção de poder e diplomacia de defesa. O primeiro se dá com sua base em Djibouti e é reforçado pela presença militar na região

5 White House. President Donald J. Trump’s Africa Strategy Advances Prosperity, Security and Stability. December 13, 2018. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-africa-strategy-advances-prosperity-security-stability/>. Acesso em: 28 ago. 2020.

6 Witney Schneidman. “Will Biden deliver on his commitment to Africa in 2022?”. Covington, 12 jan. 2022. Disponível em: <https://www.covafrika.com/2022/01/will-biden-deliver-on-his-commitment-to-africa-in-2022/>. Acesso em: 27 mar. 2022.

dos seus aliados, principalmente a França. Com a mudança da prioridade norte-americana para a competição com a China e a Rússia, os EUA vão ter que contar ainda mais com seus aliados para tentar reduzir os movimentos extremistas que já vinham avançando no continente africano.

A China atua na África, no âmbito estratégico, com mais desenvolvimento do que na América do Sul. A estratégia chinesa tem três componentes principais: projeção de poder militar, participação em forças de paz e diplomacia de defesa. A projeção de poder militar se dá, principalmente, com o estabelecimento da base naval no Djibouti. A participação em forças de paz na região é uma forma de mostrar comprometimento com a segurança internacional e com a estabilidade dos países africanos. A diplomacia de defesa tem sido bastante explorada, por meio de mecanismos multilaterais e bilaterais, intercâmbio e treinamento de pessoal e com a doação de meios navais para vários países africanos.

A China tem dado destaque em sua diplomacia de defesa com a África do Sul. No âmbito naval, Cape Town tem sido o porto mais visitado pelos navios chineses (MARTISON, 2019). A operação naval multinacional, realizada no final de 2019, no sul da África, pela China, Rússia e África do Sul, se vincula, estrategicamente, à necessidade de proteger a linha de comunicação marítima da rota do Cabo da Boa Esperança. Mais importante ainda, também simboliza uma comunhão de interesses entre três países do Brics. Desde 2016, a Rússia vinha demonstrando, sem sucesso, interesse em participar de exercícios conjuntos com o Brasil e

com a Marinha sul-africana, inclusive do exercício Ibsamar, que reúne forças navais desse país africano, da Índia e do Brasil no âmbito do mecanismo IBSA, que congrega esses três países. Agora, a África do Sul se torna um importante parceiro dos outros dois países do Brics, facilitando operações navais chinesas e russas no sul da África e no Atlântico Sul.

Em síntese, a estratégia chinesa no Atlântico Sul é proativa e tem alguns propósitos bem claros. Primeiro, priorizar a vertente político-econômica, garantindo o suprimento de recursos necessários para o seu desenvolvimento. A Iniciativa da Rota da Seda, com o seu componente marítimo, seria o principal instrumento de médio e longo prazo. Segundo, isolar diplomaticamente Taiwan.

Terceiro, incrementar a capacidade de atuar para a defesa dos seus interesses econômicos, inclusive de suas linhas de comunicação marítimas e a proteção dos seus cidadãos,

Na Guerra Fria, a Zopacas foi criada pelos países do Atlântico Sul para se afastarem da competição entre as grandes potências

principalmente na África. Já os EUA, em seus documentos, demonstram ter apenas uma estratégia reativa de contenção ao avanço global chinês, preocupados em manter sua posição de principal potência no sistema internacional. Nesse contexto, o desenvolvimento econômico dos dois países joga um papel fundamental nessa disputa (GILPIN, 1981), já que ele será determinante para o desenvolvimento do poder naval chinês e para o fortalecimento do poder naval norte-americano, instrumento indispensável para a capacidade de alcance global necessária a uma grande potência (MODELSKY e THOMPSON, 1988).

Durante a Guerra Fria, a criação da Zopacas foi uma estratégia adotada pelos

países do Atlântico Sul numa tentativa de se afastarem da competição entre as grandes potências, simbolizando o desejo de uma região desenvolvida economicamente, sem armas nucleares nem bases militares de potências extrarregionais, cujo destino fosse definido pelos seus membros. No entanto essa iniciativa exibiu, de modo recorrente, limitados avanços e recuos nos seus 35 anos de existência (ABDENUR, MATTHEIS E SEABRA, 2016). O momento atual de incremento da competição entre as grandes potências coloca a Zopacas e, principalmente, o Brasil, o maior país do Atlântico Sul, em um dilema: incrementar o mecanismo ou mantê-lo no seu estágio vegetativo.

Os documentos de defesa encaminhados ao Congresso brasileiro em 2020 dão destaque a esse mecanismo. A Política Nacional de Defesa estabelece, como um dos seus pressupostos, a manutenção do Atlântico Sul como uma zona de paz e cooperação. Nesse sentido, a Estratégia Nacional de Defesa considera que a Zopacas deve ser fortalecida, pois isso “contribuirá para consolidar o Brasil como ator regional relevante, minimizando a possibilidade de interferência militar de potências extrarregionais” (BRASIL, 2020, p. 33).

Sendo assim, a opção pela primeira alternativa em sua diplomacia de defesa já estaria clara, embora os ministros da Defesa dos países membros somente em 2013 tenham participado pela primeira vez de uma reunião da Zopacas. Nesse campo, são promissoras algumas iniciativas pontuais que vêm sendo adotadas pelo Brasil, tais como a criação do Grupo Interministerial de Acompanhamento da Segurança no Golfo da Guiné, com a participação dos ministérios das Relações Exteriores e da Defesa e do Comando da Marinha; o seminário sobre Zopacas promovido em 2020 pelas duas instituições; e a participação

brasileira plena no mecanismo do G-7 de amigos do Golfo da Guiné. Também existe a possibilidade de maior engajamento de meios navais brasileiros em ações contra ameaças neotradicionais nessa área marítima, facilitado pela economia de meios devido à saída do Brasil da Força-Tarefa Marítima que operava no Mediterrâneo como parte da Força de Paz da ONU no Líbano. Outra iniciativa seria a criação, pela Marinha do Brasil, de mecanismo que reunisse os chefes navais e das guardas costeiras dos países do Atlântico Sul, semelhante aos simpósios navais (*seapower symposium*) promovidos periodicamente por EUA, Itália e Índia, para discutir temas relacionados à estratégia naval no âmbito global e/ou regional. Todas essas iniciativas devem ocorrer em paralelo à construção de um poder naval brasileiro capaz de incrementar sua presença no Atlântico Sul e, quem sabe, no futuro, também no Oceano Índico, por onde passam algumas das nossas principais linhas de comunicação com a Ásia.

As iniciativas acima mencionadas, ainda que tímidas, podem contribuir para o propósito de fortalecimento da Zopacas no âmbito naval. Além desse esforço inicial, seria necessário que o Ministério da Defesa e o Comando da Marinha prosseguissem em medidas duradouras para institucionalizar o mecanismo no âmbito da Defesa, com uma visão mais abrangente que buscasse incluir os diversos âmbitos relacionados com o poder marítimo, inclusive a economia azul, e os demais setores do poder militar. No entanto, como a Zopacas tem propósitos muito mais amplos, inclusive relacionados com o desenvolvimento econômico e social dos países da região, torna-se necessário que o governo brasileiro, que tem outras prioridades na sua política externa, inclua a Zopacas como uma delas, apesar

da dificuldade que o governo parece ter em administrar, de forma eficiente, seu relacionamento com a China quando comparado com o que mantém com os EUA.

Embora a menção à Zopacas feita pelo Presidente Jair Bolsonaro, em seu discurso na Abertura da Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2020, possa ser considerada um sinal promissor, no sentido de contribuir para transformar em realidade o desejo dos países da região de manter a paz e incrementar a cooperação no Atlântico Sul, seriam necessárias medidas concretas do Brasil nesse sentido, o que parece pouco provável de acontecer no futuro próximo, em face dos problemas enfrentados pelo governo brasileiro, especialmente no campo econômico.

Em síntese, no âmbito da diplomacia de defesa, é indiscutível a vantagem dos EUA em relação à China na América do Sul. Os mecanismos e laços militares entre Brasil e EUA, por exemplo, são muito amplos, já duram muito tempo, e seu fortalecimento tornou-se um elemento importante na estratégia norte-americana para conter o avanço chinês, como visto nos documentos de segurança e defesa dos EUA anteriormente analisados. Dessa forma, embora o Atlântico Sul seja um espaço marítimo periférico na disputa com a China, a presença naval norte-americana provavelmente ganhará algum reforço neste oceano, inclusive para mostrar comprometimento com países como Argentina e Brasil, os dois mais importantes da AMSASA. Nesse sentido, é simbólico o deslocamento do navio da Guarda Costeira norte-americana para atuar contra a pesca ilegal nessa área. Da mesma forma pode ser entendida a visita do Submarino Nuclear

USS Vermont (SSN792), que atua na área da 4ª Esquadra, ao Complexo Naval de Itaguaí, onde a Marinha do Brasil desenvolve o seu programa de submarinos, inclusive o futuro submarino nuclear. Durante a estadia do navio, o embaixador dos EUA, Todd Chapman, recebeu o Presidente Jair Bolsonaro para um *tour* no *SSN792* e afirmou que a visita do submarino “atesta o comprometimento comum de EUA e Brasil em uma parceria que contribui para fortalecer a segurança dos dois países, assim como de todo hemisfério”⁷.

No âmbito econômico, no entanto, o comércio com a China e os investimentos chineses em portos e em atividades relacionadas com o mar contribuem para o desenvolvimento nacional e para o fortalecimento do poder marítimo brasileiro, da mesma forma como ocorre com a Argentina e o Uruguai e com os países africanos sul-atlânticos envolvidos nessa mesma dinâmica. Essa relação com a China é especialmente importante neste momento em que os investimentos diretos na região sofrem um decréscimo significativo devido, também, à crise sanitária mundial. Assim sendo, apesar da retórica antichinesa alimentada pelos EUA e expressa também por alguns setores domésticos dos países da região, as relações econômicas com a China contribuem para incrementar a importância do Atlântico Sul no âmbito regional e global. Desta forma, o Brasil, principal país sul-atlântico, teria que ser capaz de desenvolver uma estratégia que possibilitasse enfrentar o desafio de manter uma boa relação com a China sem prejudicar sua relação com os EUA, principalmente no momento em que recrudescer a compe-

7 Embaixada e Consúlados dos EUA no Brasil. “Mais novo submarino norte-americano visita base naval em Itaguaí”. Disponível em: <https://br.usembassy.gov/pt/mais-novo-submarino-norte-americano-visita-base-naval-em-itaguaui/>. Acesso em: 27 mar. 2021.

tição entre as duas potências. Para isso, teria que estabelecer objetivos de política externa focados nos interesses brasileiros e exercitar uma diplomacia pragmática e

hábil, que contribuísse para o desenvolvimento econômico e social do Brasil e para a manutenção do Atlântico Sul como uma zona de paz e cooperação.

CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<POLÍTICA>; Geopolítica; Globalização; Relações Internacionais;
<ÁREAS>; Atlântico Sul;

BIBLIOGRAFIA

- ABDENUR, Adriana Erthal; MATTHEIS, Frank & SEABRA, Pedro (2016): “An ocean for the Global South: Brazil and the zone of peace and cooperation in the South Atlantic”. *Cambridge Review of International Affairs*, DOI: 10.1080/09557571.2016.1230592.
- ABDENUR, Adriana Erthal; Marcondes, Danilo de Souza Neto: “La Crescente Influencia de China en el Atlántico Sul”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.102-103, pp. 169-197, Septiembre, 2013.
- AFRICOM (2020) – UNITED STATES AFRICA COMMAND. Statement of the General Stephen J. Townsend. United States Army Commander Before The Senate Armed Services Committee, 30 January, 2020.
- ANP (2020) – Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. *Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – 2020*. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/arquivos/central-conteudos/anuario-estatistico/2020/texto-secao-1.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.
- BOOTH, K. (1989). *A Aplicação da Lei da Diplomacia e da Força no Mar*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação Geral da Marinha.
- BOSCO, J. A. (2016). *U.S. “Ambiguity Strengthens Beijing in the South China Sea. The National Interest”*. Disponível em: <https://nationalinterest.org/feature/us-ambiguity-strengthens-beijing-the-south-china-sea-15131>. Acesso em: 16 nov. 2019.
- BRASIL (2005). Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil.
- BRASIL (2014). Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. Doutrina Básica da Marinha. Brasília-DF, 2014.
- BRASIL (2020). Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. Brasília-DF, Ministério da Defesa.
- BRODIE, Bernard (1961). *Guia de Estratégia Naval*. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval.
- BULL, Hedley (1976). “Sea Power and political influence”. *The Adelphi Papers*, 16:122,1-9.
- BULL, Hedley (1995). *The Anarchical Society – A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press, 2ª ed.
- BUZAN, B.; WAEVER, O. (2003). *Regions and Power – The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CHESNOY, J. (2016) *Undersea Fiber Communication System*. Amsterdam: Elsevier.
- China (2019). *China’s National Defense in the New Era*. The State Council Information Office of the People’s Republic of China, July 2019, First Ed.
- CLARK, Vern (2003). *Remarks in the International Sea Power Symposium*. Naval War College, Newport, RI. October 27, 2003.
- COHEN, Saul Bernard (2015). *Geopolitics. The Geography of International Relations*. United Kingdom, Rowman & Littlefield. 3ed.

- CROWL, P. A. (1986). “Alfred Mahan: the naval historian”. In: Paret, P. (ed.) *Makers of modern strategy*. Princeton: Princeton University Press, pp. 444-478.
- DOUGHERTY, J. E.; PFALTZGRAFF, R. L. (2003). *Relações internacionais: as teorias em confronto*. Lisboa: Gradiva, 2003.
- DUARTE, Érico; BARROS, Manuel Correia (2019). *Maritime Security Challenges in the South Atlantic*. Palgrave, Macmillan.
- EU - EUROPEAN UNION (2018). *The 2018 Annual Report on EU Blue Economy*. Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries. ^[1]_{SEP}
- GILPIN, Robert (1981). *War & Change in World Politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- HOLSTI, K.J. (2004). *Taming the Sovereigns. Institutional Change in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION (2021). *Reports on acts of Piracy and Armed Robbery against Ships Annual Report – 2020*. Disponível em: https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Security/Documents/MSC.4_Circ.265%20Annual%20Report%202020.pdf. Acesso em: 29 abr. 2021.
- KAPLAN, Robert D. (2012). *The Revenge of Geography*. New York: Random House.
- KENNEDY, Paul M. (1998). *The Rise and Fall of British Naval Mastery*. Amherst, New York: Humanity Books.
- KENNEDY, Paul M. (1988). *The Rise and Fall of Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. London, Sydney, Wellington: Unwin Hyman Limited.
- KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. (2012). *Power and interdependence*. New York: Longman. 4th ed.
- MAHAN, A. T. (1987). *The influence of the sea power upon history*. Dover Publication, Inc.
- MAHAN, A.T. (1908). *Considerations Governing the Dispositions of the Navies, in Retrospect and Prospect: Studies in International Relations, Naval and Political*. Boston: Little, Brown, and Company, pp.139-205.
- MARTISON, Ryan D. (2019). “China as an Atlantic Power”. *The RUSI Journal*, 164:7, 18-31, DOI: 10.1080/03071847.2019.1700684.
- MAUDIN, Alan (2019). “Are the content providers the big investors in submarine cables?”. Disponível em: <https://blog.telegeography.com/are-content-providers-the-biggest-investors-in-new-submarine-cables>. Acesso em: 13 nov. 2019.
- MEARSHEIMER, John J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, London: W.W. Norton & Company.
- MODELSKY, G. & THOMPSON, W. R. (1988). *Seapower in Global Politics, 1494-1993*. London: The Macmillan Press Ltd.,
- OKONKWO, Theodore (2017). “Maritime Boundaries Delimitation and Dispute Resolution in Africa”. *Beijing Law Review*, 2017, 8, 55-78.
- OWENS, Mackubin (2016). “Naval Warfare: The Strategic Influence of Sea Power”. The Institute of World Politics on July 18, 2016. Disponível em: <https://www.iwp.edu/articles/2016/07/20/maritime-supremacy-the-indispensable-element-of-us-foreign-policy/>. Acesso em: 10 ago. 2020.
- PARELLO-PRESNER, Jonas (2016). *China’s Risk Map in the South Atlantic. The German Marshall Fund of the United States*. Washington, D.C.
- POSEN, Barry (2003). *Command of the Commons. The Military Foundation of U.S. Hegemony International Security*, v. 28, n. 1, pp. 5-46.
- RALBY, Ian; SOUD, David (2018). *Oil on the Water. Illicit Hydrocarbons Activity in the Maritime Domain*. Atlantic Council. Global Energy Center.
- SE-KWON, Kim (2015). *Springer Handbook of Marine Biotechnology*. London, New York. Springer.
- SILVA, A Ruy de Almeida (2020). “The Enabling Power of the Oceans and the Atlantic Center for Defence Capacity Building”. Ministério de Defesa de Portugal. “Atlantic Center for Defence Capacity Building”. *Policy Briefs Issue*, 02, May 2020. Disponível em: <https://www.defesa>.

- gov.pt/pt/pdefesa/ceda/eventos/First-Seminar-CeDA/Documents/AC_PB_The-Enabling-Power-Oceans-AC-Defence-Capacity-Building.pdf. Acesso em: 21 jul. 2020.
- SILVA, A. Ruy de Almeida; MARCONDES, Danilo (2019). "Globalização, Segurança e Defesa no Atlântico Sul" – *Nação e Defesa*. Dezembro, n. 154, pp. 69-88.
- SILVA, A. Ruy de Almeida (2018). *A Diplomacia de Defesa na Política Internacional*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Nerint-UFRGS). Ed. Escola Superior de Guerra. Livraria Palmarinca.
- SILVA, A. Ruy de Almeida (2017). "The enabling power of the oceans". *Contexto Internacional*. 39 (2), pp. 237-243.
- SILVA, A. Ruy de Almeida (2014). "O Atlântico Sul na perspectiva da segurança e da defesa". In: Reginaldo Nasser e Rodrigo Fracalossi de Moraes (Eds.). *O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico*. Brasília: Ipea, pp. 199-213.
- SILVA, A. Ruy de Almeida (2007). "Globalização e Segurança Marítima". *Revista Marítima Brasileira*. 127 (10/12), pp.95-108.
- SOUTHCOM (2017). US Southern Command. 2017-2027. Theatre Strategy. Flórida, USA. 4 April, 2017.
- SOUTHCOM (2019). Southern Command Strategy. Enduring Promise for the Americas. 8 May, 2019.
- SOUTHCOM (2020). Posture Statement Of Admiral Craig S. Faller, Commander, United States Southern Command before The 116th Congress Senate Armed Services Committee. January 30, 2020.
- SOUTHCOM (2021). Posture Statement Of Admiral Craig S. Faller, Commander, United States Southern Command before The 116th Congress Senate Armed Services Committee. March 16, 2021.
- STAVRIDIS, James (2017). *Sea Power. The History and Geopolitics of the Oceans*. New York: Penguin Press.
- STEVENS, W. O.; WESCOTT (1958). *A História do Poderio Marítimo*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- UNCTAD (2019). Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento. *Review on Maritime Transport*, 2019. Disponível em: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2019_en.pdf. Acesso em: 20 de ago. 2020.
- UNESCO (2020). "Covid-19: the ocean, an ally against the virus". Disponível em: <https://en.unesco.org/news/covid-19-ocean-ally-against-virus>. Acesso em: 19 jul. 2020.
- UNITED KINGDOM (2012). *Foreign and Commonwealth Office. The Overseas Territory. Security, Success and Sustainability*. London.
- UNITED NATIONS (2020). World Oceans Day 8 June. Disponível em: <https://www.un.org/en/observances/oceans-day>. Acesso em: 17 jul. 2020.
- UNITED NATIONS (2018). "World Oceans Day". Disponível em: <https://www.un.org/Depts/los/wod/index.htm>. Acesso em: 11 set. 2020.
- UNITED NATIONS (2017). The Ocean Conference. Factsheet: People and Oceans. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/wpcontent/uploads/2017/05/Ocean-factsheet-package.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.
- UNITED NATIONS (1986). Resolution 41/11. Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic. Disponível em: <https://undocs.org/en/a/res/41/11>. Acesso em: 14 de nov. 2019.
- UNITED NATIONS. *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1985)*. Rio de Janeiro, Diretoria de Hidrografia e Navegação. Reprodução de publicação do mesmo título do Ministério de Negócios Estrangeiros de Portugal.
- UNITED STATES OF AMERICA (2017). White House. National Security Strategy. Washington, D.C.
- UNITED STATES OF AMERICA (2018). Department of Defense. National Defense Strategy of the United States. Sharpening the American Military's Competitive Edge.
- UNITED STATES OF AMERICA (2020). Department of Defense. Annual Freedom of Navigation Report. Fiscal Year 2020.