

**A IMPORTÂNCIA DA ZOPACAS E AS CONCEPÇÕES DE DEFESA NO  
BRASIL, ARGENTINA E URUGUAI PARA O CONTEXTO DO ATLÂNTICO  
SUL**

**Cláudio de Carvalho Silveira**

**ccsilv@yahoo.com**

**PPGRI- IFCH/UERJ**

**Área temática: Relaciones Internacionales**

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política,  
organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).  
Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

## **Resumo**

Este texto tem por objetivo geral analisar a questão da institucionalização da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) no âmbito dos países sul-americanos, a partir de a criação, em 1986, até os dias atuais, com o foco nos temas de segurança internacional e defesa, existentes nessa região. De maneira mais específica, abordaremos as percepções sobre a ZOPACAS dos estados membros da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) que possuem suas costas banhadas pelo Atlântico e, ao mesmo tempo, são membros da ZOPACAS, a saber: República Federativa do Brasil, República Argentina e República Oriental do Uruguai.

Zona de Paz e Cooperação, Atlântico Sul, Forças Armadas, Brasil, Argentina, Uruguai

## **1.0 Introdução**

Este texto tem por objetivo geral analisar a questão da institucionalização da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) no âmbito dos países sul-americanos, a partir de a criação, em 1986, até os dias atuais, com o foco nos temas de segurança internacional e defesa, existentes nessa região. De maneira mais específica, abordaremos as percepções sobre a ZOPACAS dos estados membros da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) que possuem suas costas banhadas pelo Atlântico e, ao mesmo tempo, são membros da ZOPACAS, a saber: República Federativa do Brasil, República Argentina e República Oriental do Uruguai. De maneira lateral, é importante nos referir também aos outros membros mercosulinos, como a Venezuela e o Paraguai. Este último, tampouco possui saída para o mar, por ser um país mediterrâneo, contudo, depende do Brasil e da Argentina para manter o fluxo de seus produtos exportados e importados através dos portos de Paranaguá, São Francisco, Santos, Itajaí e Buenos Aires. A Venezuela, por sua vez, é banhada pela porção caribenha do Atlântico Norte, mas, utiliza também a comunicação do Atlântico Sul para o comércio marítimo com seus parceiros sul-americanos e apoia os esforços dos vizinhos da UNASUL e dos seus sócios mercosulinos a desenvolver um clima de estabilidade. De modo cooperativo, este pensamento leva em conta a integração mercante via marítima com os portos brasileiros, argentinos e uruguaios, a fim de salvaguardar as iniciativas capazes de fazer frente a qualquer tipo de vulnerabilidade ou ameaças aos interesses na sub-região.

Neste sentido, nosso objetivo específico é o de analisar as concepções sobre vantagens e problemas existentes na criação e desenvolvimento da ZOPACAS, a partir daquilo que é expresso, nas políticas de defesa do Brasil, Argentina e Uruguai, considerando a participação de alguns atores internos, tais como: os governos, meios de comunicação, analistas acadêmicos e militares das Forças Armadas desses países.

É bom ressaltar que, em nenhum momento desconsideramos os demais participantes do entorno estratégico, como os países africanos da costa atlântica, membros da ZOPACAS, que também procuram desenvolver satisfatoriamente esta organização de arranjo regional. Isto pode ser verificado através, por exemplo, da iniciativa de Angola que possui fortes ligações históricas com o Brasil e os demais países africanos ocidentais. Tampouco, desprezamos o que interessa à África do Sul, manter intercâmbio intenso com os países mercosulinos, com a criação do Fórum IBAS o

dos BRICS. Seria igualmente seria incauto descartar a presença dos interesses da Namíbia e seus acordos com a Marinha do Brasil (MB) para treinamento e modernização de as força naval ou expectativa da assinatura de um acordo semelhante entre o Brasil e o Senegal. De igual modo, não se deve desprezar os as iniciativas entre Argentina e África do Sul, em termos do amento do crescimento de intercâmbio e cooperação econômica, diplomática e militar. Assim, há interesses sul-americanos em trabalhar conjuntamente na prevenção de novas e velhas ameaças com os africanos, como a resolução pacífica de controvérsias, o combate ao crime organizado, a pirataria, ajuda humanitária a calamidades, apoio de infraestrutura de serviços públicos e privados de todas as áreas, inclusive a defesa. Entretanto, nos termos das razões propostas para esta pesquisa, seria desaconselhável focar prioritariamente outros Estados e seus atores internos, como é o caso dos países africanos que também merecem ser estudados. Por esta razão, abordamos, especificamente, a visão da tríade Brasil, Argentina e Uruguai sobre as possibilidades e a efetivação de cooperar entre si e com os africanos, na área de defesa e segurança internacional, para ajudar na realização de expectativas estabelecidas sobre a ZOPACAS, ao longo de sua implementação.

Uma questão importante é a iniciativa de cooperação dentro da realidade de países ditos subdesenvolvidos ou emergentes, como é o caso dos sul-americanos e africanos, membros da ZOPACAS. Apesar de manterem condições desfavoráveis de infra-estrutura e bem-esta social, há uma determinação política de vencer estas dificuldades e alcançar relativo êxito no âmbito da concertação Sul-Sul. Ao longo da sua história tem-se também almejado seguir a tradição de intercâmbio para a cooperação com os países desenvolvidos, como os EUA, Canadá, Japão e os membros da União Europeia, que continuam parceiros de atividades e interesses no plano econômico e cultural, digno de continuidade e aperfeiçoamento mútuo. Por outro lado, é significativo o aumento da presença chinesa na África e na América Latina, com crescentes interesses na produção de *comodities* que abastecem o vasto mercado chinês, responsável pela dinamização da economia mundial aos fins do século XX e início do século XXI (Silva, 2013). Este tem sido um fator que tem modificado o enquadramento tanto as relações Sul-Sul, quanto as relações Norte-Sul, dado o diferencial expresso pela participação econômica da China na África e na América do Sul, posto que ela não é propriamente um país capitalista desenvolvido, como o G7, tampouco, pode ser tranquilamente admitido como um país periférico do Sul.

De todo modo, apesar de considerar que este não é nosso tema principal, é inegável considerar a expansão chinesa para a periferia do Ocidente, como relevante e causa impacto nessa parte do mundo, que chama a atenção de tantos analistas. Há quem se preocupe com tal situação a partir do conhecimento da importância do Atlântico Sul e atividades representativas deste aspecto alguns países dessa região em parceria com outros de fora, como a própria China, Rússia, Índia, como se vê com os BRICS e o Fórum IBAS, conforme veremos adiante no debate sobre a ZOPACAS.

## **Origem e Importância da ZOPACAS**

Como se sabe, a decisão da ONU ao criar a ZOPACAS em 1986 foi tomada a partir da iniciativa brasileira, ainda dentro de m contexto de Guerra Fria, apesar desta estar caminhando para a sua finalização naquele momento. A solicitação brasileira foi acolhida pela comunidade internacional e teve o apoio de vários países, a abstenção de dezessete membros e a negativa dos Estados Unidos da América (EUA). Vale lembrar ainda, nesta época a sigla em português era ZPACAS, sendo substituída posteriormente,

por ZOPACAS, para harmonizar com a o idioma espanhol, sem ferir sua pronuncia em português.

A despeito da postura estadunidense, o acolhimento da proposta de criação dessa veio ao encontro dos interesses dos países em preservar uma parte do globo livre de intervenções e conflitos militares, armamentos nucleares, dando continuidade a m processo histórico recente de pacificação, que foi interrompido na região com a Guerra das Malvinas entre Argentina e Reino Unido, em 1982. Este conflito foi um grande marco para os envolvidos diretamente e os demais países do entorno estratégico, por terem mobilizado apoio diplomático e militar, além de opinião pública, e seu repúdio à situação beligerante. A propósito, o Brasil manteve com a Argentina o se apoio histórico, oriundo do século XIX, sobre as pretensões de Buenos Aires em manter soberania sobre o arquipélago. Naquele momento, alguns apoiadores da Argentina, levantaram críticas em relação ao Tratado Interamericano de Ajuda Recíproca (TIAR), e á recusa dos EUA e outros países em por em prática tal mecanismo, argumentando que não houve uma agressão ao continente americano, mas, uma intempestiva atitude do governo ditatorial-militar argentino em manobrar a se favor, num período de baixa popularidade e altíssima contestação popular.

O contexto de criação da ZOPACAS envolvia também a manutenção dos tratados de Tlateloco e Pelindaba, sobre a desnuclearização da área e a discussão sobre a propriedade dos países aderirem ou não ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) e seus protocolos adicionais, revelando, uma problemática advinda das dificuldades de relacionamento entre os países do Norte e do Sul.

A despeito do exposto acima o Atlântico Sul continua sendo uma região com grande presença militar de potências internas e externas à região, como os EUA e o Reino Unido, através de suas bases nas ilhas dispostas em se interior até a região subantártica, onde se localizam as suas bases nas ilhas dispostas em se interior até a região subantártica, onde se localizam as Malvinas . Como é sabido, os países africanos e sul-americanos sustentam Forças Armadas (FFAA) ativas e dispostas a dissuadir algum contendor numa possível disputa militar, mas, também buscam utilizá-las de maneira prioritária de modo cooperativo no contexto regional através de ações de salvamento, defesa ambiental, ajuda humanitária, missões de paz sob o mandato da ONU, pois, eles mantêm relações históricas com os sul-americanos mesmo aqueles sem muita herança cultural comum, como, por exemplo, Argentina e África do Sul (Alvarez, 2004). Deste modo, o pensamento dos países da bacia sul-atlântica está voltado para a manutenção da paz e da soberania aérea e marítima e terrestre de seus estados sem pretensões de projeção de poder militar para conquista e ofensa aos seus vizinhos ou a países de fora do seu entorno estratégico.

Portanto, entendemos que vale à pena compreender em que grau a criação da UNASUL e a incorporação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) por esta entidade, poderia ajudar os esforços de Brasil, Argentina e Uruguai em tentar possibilitar o desenvolvimento da ZOPACAS. O CDS aspira um ambiente regional que prima pela integração e cooperação militar a partir de operações e exercícios conjuntos, formação profissional, interoperabilidade, pesquisa de ciência e tecnologia, base industrial de defesa etc. que possa ser benéfica para a referida tríade e estendido aos demais países sul-americanos e africanos, também membros das ZOPACAS.

A UNASUL tem sido um esforço político singular de tentar atribuir relevância a um contexto geográfico e seu grau de articulação. Como se diz, apenas o determinismo geográfico fazia com que doze nações dividisse o mesmo espaço do continente americano. Até então, havia uma preocupação maior com o termo América Latina, envolvendo também o México e os países da América Central, por causa de certa

conformação econômico-social e histórico-cultural de suas carências e níveis de subdesenvolvimento (Carmo 2013). Contudo, a fim de buscar certo grau de autonomia frente a hegemonia da Europa e os EUA, os sul-americanos se movimentaram para criar um condomínio próprio sem deixar de se entenderem latino-americanos, mas, com interesses e problemas mais específicos, capazes de dotarem a sub-região da capacidade de construir alguma unidade que lhe dê certa identidade e relativa homogeneização. Aqui podemos inserir a pretensão mercosulina, que também ajudou a dar impulsos nas expectativas da UNASUL. Mesmo considerando diversos problemas e dificuldades nos seus tratados constitutivos, respectivamente assinados em Assunção e em Brasília.

Entendemos que as questões relacionadas à defesa fazem parte do escopo dessa organização, dadas as características e objetivos do CDS, que podem ser exploradas a fim de contribuir para a melhoria do estatuto da ZOPACAS evidenciado nas questões apresentadas neste texto.

Ao longo do tempo, temas ambientais e econômicos foram importantes para pensar a problemática da ZOPACAS entre aqueles três países, como a defesa da Amazônia, o aproveitamento sustentável de seus recursos naturais, minerais e biológicos, e a crescente preocupação com o uso dos oceanos por diversos atores internacionais. Outro contexto geopolítico importante foi a região antártica e subantártica, o que resulta no interesse desses três países sul-americanos, por causa de sua atividade histórica neste local, além da presença de outros países do Hemisfério Norte e Sul, formando uma expectativa razoável de futura negociação de maneira pacífica sobre o aproveitamento de recursos antárticos pela comunidade mundial. Isto significa que a importância da Antártica também pode ser um fator de incrementar a cooperação entre os Estados que instalam bases científicas no seu território no âmbito da ZOPACAS e dela para os demais interessados.

A mineração e o aproveitamento das jazidas de nódulos polimetálicos e hidrocarbonetos no solo dos mares desses países se tornaram algo importante para manter uma expectativa positiva na revalorização da ZOPACAS. Por exemplo, Brasil e Argentina desenvolvem trabalhos de prospecção e exploração de petróleo na área e isso tem se tornado cada vez mais crescente, como é o caso da Bacia de Campos, de Santos e a camada do pré-sal, que tem ajudado no crescimento econômico do país. Há também acordos internacionais entre como o que é feito pela Petrobrás e a Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), da Argentina para prospectar e explorar gás e petróleo no oceano.

Esta nova realidade econômica fez com que o Brasil aumentasse a sua preocupação com a defesa do seu mar jurisdicional e pleiteasse sua expansão, advogando diante da ONU o direito de estender suas atividades no Atlântico, com base no estabelecido na Convenção das Nações Unidas para o Direito dos Mares (CNUDM), realizada na Jamaica em 1984. Assim, o Brasil pleiteia que haja a aceitação de seus direitos aumentados na área, através do Levantamento da Placa Continental (LEPLAC), feita pela Diretoria de Hidrografia da Marinha. Sendo plenamente aceita esta demanda, aumentava a faixa de exercício da autoridade e soberania brasileira de maneira significativa, perfazendo uma área um pouco maior que o nosso território amazônico. Pela importância dos recursos marítimos, a Marinha do Brasil denominou de *Amazônia Azul*, esta porção do oceano brasileiro a fim de desenvolver seus interesses no plano internacional, com o aval de seus vizinhos sul-americanos e apoio de outros membros da comunidade internacional, tendo nisso, a participação de governantes, pesquisadores acadêmicos e da opinião pública. É bom lembrar que tal expressão metafórica foi incorporada nos textos oficiais brasileiros, como a Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco de Nacional de Defesa, respectivamente

de 2005, 2008 e 2013. Esta atitude conta com o aumento da dita “consciência de maritimidade” num país que possui quase 7.500 Km de litoral e tem boa parte da sua população vivendo na costa marítima. Para efeitos de comparação, a Argentina possui cerca de 3.5000 Km e o Uruguai tem 300 Km. As atividades brasileiras têm ajudado aos seus vizinhos na prospecção petrolífera argentina e a alguns países africanos, como Moçambique, que solicitou apoio brasileiro para o conhecimento de seu litoral. Este é um exemplo onde os Estados expressam alguns modos de sedimentar determinadas parcerias capazes de aprofundar a cooperação e dar sentido a um mecanismo multilateral que procura ser válido para os seus estados-membros. Contudo, não podemos esquecer a validade dos questionamentos feitos e certos desafios históricos, conforme veremos a seguir.

## 2.1 Abordagem Temática

Entre os países da ZOPACAS há produtos e serviços militares e empresariais, que auxiliam no intercâmbio e cooperação dos outros países em questão na América do Sul e na África, como na Nigéria e em Angola, África do Sul, Namíbia, Cabo Verde, Senegal etc. Nesta área existem atividades petrolífera, de construção civil, salvamento aéreo e marítimo, defesa ambiental, intercâmbio cultural etc., além de ajuda humanitária, integram muitas ações governamentais entre os seus membros.

Se olharmos para os documentos basilares das políticas de defesa brasileira, argentina e uruguaia, vemos que eles têm em comum, a manutenção da soberania e a paz entre os países, que podem orientar a maneira de ajudar a implementação da cooperação atlântica. No Brasil, por exemplo, a Política Nacional de Defesa, de 2005 trata de especificar que o foco é essencialmente voltado para as ameaças externas, procurando distinguir segurança e defesa de maneira mais clara que a versão anterior. A mesma se preocupa em manifestar a necessidade de aprofundar a cooperação e colaborar com o desenvolvimento e a integração entre os países que dele fazem parte do nosso entorno estratégico. Ela propugna por resolver pacificamente os conflitos e prima pela modernização da infraestrutura dos países sul-americanos de maneira harmonizada e convergente, colaborando para resolver os problemas que venham a causar instabilidade regional, com prioridade não só para a América do Sul como também para a África, onde o Atlântico Sul brasileiro, apelidado de *Amazônia Azul*, tem destaque importante, conforme indicamos anteriormente (Ministério da Defesa, 2005).

A Argentina adota o conceito de “defesa estratégica”, e abre mão de declarar hipóteses de conflito com os países vizinhos. Ao contrário, almeja auxiliar a ordem internacional através da cooperação e integração sub-regional e mundial sem buscar a agressividade militar para fins expansionistas, mas, aposta no investimento em missões de paz estabelecidas segundo os princípios e parâmetros das Nações Unidas. A importância da exploração dos recursos do Atlântico Sul, também está manifesta ainda no Livro Branco de Defesa Argentina, pois, sua utilização pacífica e sustentada é uma garantia de estabilidade importante para os países costeiros, para quem a tecnologia disponível em diversos setores, deve ser aplicada para seu controle e proteção (Ministerio de Defensa, 2014).

O Uruguai também define suas prioridades de maneira semelhante a esses seus vizinhos, com a preocupação de mencionar uma “defesa cooperativa”, onde os meios militares são dispostos para a manutenção dos interesses e a soberania uruguaia e a participação do país nos processos de manutenção da paz no âmbito da ONU. Neste sentido o Estado uruguaio também pretende evitar o conflito bélico numa eventual crise com outros países, combinando diplomacia preventiva com dissuasão militar. Em

termos regionais, o país busca a estabilidade e a integração com os parceiros do MERCOSUL, como uma das iniciativas que concorram para a melhoria dos interesses comuns e busca de consenso nos fóruns multilaterais internacionais (Ministerio de Defensa, 2005)

No plano militar, nosso foco específico, a decisão brasileira de reforçar a sua capacidade de projeção militar na área levou à criação de programas de reaparelhamento naval. Estes têm sido um fator de modernização para fazer com que a MB passe a um patamar mais elevado de capacidade dissuasória, contando com o intercâmbio feito com outras Marinhas, como as de países europeus (Silveira, 2011). Tais programas seriam o : PROSUB, Programa de Construção de Submarinos, cujo destaque é a construção de submarinos com propulsão nuclear, além ao Programa do Navio Aeródromo (PRONAE), do Programa de Construção de Navio Anfíbio (PRONAG) e do Programa de Construção de Navios de Superfície (PROSUPER), como novos barcos-patrolha e corvetas da classe *Barroso*. É necessário dizer ainda que a MB é responsável pela viabilidade do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SIGAAZ), que junta recursos e compartilha informações com outras Forças, para vigiar e proteger o mar brasileiro. Para a defesa aérea a Força Aérea Brasileira (FAB), adquiriu 36 caças *Gripen* da Suécia e comprou outra categoria de aviões *Super Tucano* e o cargueiro KC-390 da Embraer. Neste sentido, o país tem melhorado os equipamentos do Exército Brasileiro (EB), com um novo programa de aquisição de blindados, artilharia antiaérea, helicópteros e a instalação do Sistema de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), com uso de sofisticação tecnológica inédita para a proteção das fronteiras sul e oeste do país, o que também envolve estrita cooperação de vizinhos como a Argentina, o Uruguai e o Paraguai, dentre outros. Esta modernização militar brasileira não tem sido vista de maneira, negativa por argentinos, uruguaios, tampouco pelos países africanos da ZOPACAS, pois, ajuda na criação de melhores mecanismos de defesa da zona, permitindo que estes países usufruam dessa realidade como: melhora da profissionalização militar, intercâmbio econômico da indústria de defesa e seus serviços entre si e suas sociedades. Tal procedimento reflete a necessidade da evolução de instrumentos de defesa capazes de permitir vencer as ameaças e tratar de superar as suas vulnerabilidades no Atlântico Sul (Silveira, 2014).

Esses três Estados aqui focalizados têm tido experiência crescente em operações de paz, seja na própria América Latina, como no caso do Haiti, ou em outras regiões, como na África, seja ou não a de língua portuguesa.

Por exemplo, países como o Uruguai tem desenvolvido a modernização de suas FFAA através de uma intensa participação nas operações de paz, tanto em países africanos quanto em outras partes do mundo. Elas têm sido relevantes para apoio à política externa deste país e o incremento de recursos financeiros que ajudam a manter os militares treinados e equipados de um modo bastante significativo, o que seria difícil de conseguir de outra forma, sobretudo a partir do início dessa experiência uruguaia em 1991, no Camboja. A cifra chegou a cerca de 1,5% do PIB nacional e representou quase 5,5% do orçamento do país (Rial, 2005). Na África, os uruguaios têm experiência de missões na República Democrática do Congo, Angola, Moçambique e Costa do Marfim, e auxiliam outros países na América Latina, como Brasil e Argentina também com sua experiência no Haiti, como já dito. Assim, o Uruguai está entre os quinze maiores contribuintes em missões de paz da ONU (Resdal, 2014). Este aspecto pode ser relevante para pensar as medidas de cooperação que existem entre esses países e suas FFAA no contexto da ZOPACAS, utilizando a capacidade uruguaia acumulada e sistematizada na Escola de Operações de Paz do Uruguai (ENOPU) da qual se beneficiam Brasil e Argentina e alguns dos Estados africanos. Com efeito, nosso

próprio país resolveu criar um Centro de Brasileiro de Operações de Paz (CIOPAZ-BRASIL) que mantém importantes ligações com esta escola uruguaia. Sem deixar de lado as atividades tradicionais de defesa nacional, as operações de paz se tornaram uma marca significativa da Política de Defesa Nacional uruguaia, aprovada em 2014. A Argentina, por sua vez, tem feito projetos de cooperação militar com os uruguaios, através da indústria de defesa, com o projeto de construção de um veículo aerotransportado intitulado *Gaúcho*. Este país também participa em missões de paz com o Brasil na América Latina e na África Subsaariana e outros lugares do mundo. Para tal, como seus parceiros, criou o Centro Argentino de Treinamento Conjunto para Missões de Paz (CAECOPAZ) fazendo intercâmbio com seus vizinhos mercosulinos, por meio das operações militares e intercâmbio de pessoal com eles. Aliás, não podemos esquecer que, depois de algumas décadas de tensões e rivalidades, houve maior intercâmbio com o Brasil em áreas sensíveis, como a produção de energia nuclear, o que passou a ter muita significação para ambos, demonstrando terem capacidade de construir medidas de confiança mútua, que se tornaram notórias no plano internacional. Por exemplo, eles promoveram várias operações navais e o treinamento de pessoal entre a MB e a Armada da República Argentina (ARA), aviação naval e reparo de submarinos. Este aspecto é importante, mais ainda, quando a MB tem passado para outro patamar tecnológico com a construção de submarinos de propulsão nuclear. Outro exemplo é a declaração feita com o Brasil para aprofundar a defesa cibernética, sobretudo, num momento de vulnerabilidades e medidas de incremento da proteção eletrônica das fronteiras entre eles (Resdal, 2014).

Estes mesmos países têm realizado ações comuns de proteção do Atlântico Sul na sua margem sul-americana, contando com o apoio de seus vizinhos da UNASUL e dos africanos, através de suas marinhas, fomentando o diálogo e a integração com exercícios navais, tais como as Operações *Fraterno*, iniciada nos anos 1970, entre Brasil e Argentina, ou as operações ACRUX e AROV, que incorpora, além desses dois, outros países da região, como Uruguai, Paraguai e Bolívia. Outro exemplo válido são as operações ATLASUR, que envolve Brasil, Argentina, Uruguai e África do Sul (Flor & Silva, 2011). Jogos de guerra e simulações contribuem também para este intuito, tal qual se realiza no interior das escolas de estado-maior destes países. Desta maneira, põe-se em prática alguns elementos importantes para aumentar o grau de intercâmbio e cooperação, aumentando a consecução de medidas de confiança mútua e a dar conta de iniciativas de segurança cooperativa aos moldes dos objetivos do CDS da UNASUL.

Em nossa perspectiva tais medidas ampliaram os limites anteriormente construídos a partir da experiência brasileira e argentina, que foram construídos desde os anos 1950 com a criação do Controle da Área Marítima do Atlântico sul (CAMAS) entre Brasil, Argentina, Uruguai e África do Sul e atravessou o período de rivalidades mútuas até os anos 1970, com os acordos nucleares e a construção da usina de Itaipu. Este percurso foi incrementado ao longo das últimas décadas e deu às marinhas desses países uma capacidade que pode ser aproveitada pelos outros países da região, colaborando com seus recursos materiais e humanos para o desenvolvimento de uma concertação benéfica e capaz de superar desafios históricos existentes (Silveira, 2010).

Tal exemplo de cooperação está em consonância com os alvos do CDS da UNASUL ao estimular a troca de experiências e análises de participação em operações conjuntas, missões de paz da ONU etc. que contribuam para a estabilidade regional e sub-regional, segundo o seu Plano de Ação Anual (PAA) que visa consolidar alguns eixos importantes para: a) coordenação das políticas de defesa; b) cooperação militar; c) cooperação de indústrias de defesa; e d) formação de recursos humanos respectivos (Machado, 2011).

## 2.2 A ZOPACAS em Debate

Como já dito, a importância da criação da ZOPACAS em 1986 obedeceu a uma vontade internacional, proposta pelo Brasil, mas houve a negativa dos EUA e a abstenção de outros dezessete países membros da ONU. Entretanto, este comportamento se deu em outros contextos internacionais, o que contribuiu para afastar o risco de necessidade da militarização da região através de um tipo de coalizão militar como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Neste caso, apesar do apoio da Argentina e da África do Sul naquela época, as propostas de se criar uma Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) para a realidade da América do Sul e África e aumentar a influência dos EUA foi descartada em benefício da viabilidade de unir paz e cooperação em várias frentes, desautorizando a importância de um pacto militar, mesmo quando Brasil passou a reivindicar, nos anos 1970, as suas 200 milhas marítimas, a exemplo da Argentina (Penha, 2011). Atualmente, a discussão sobre a interferência dos EUA na região passou pela viabilidade e pretensões do Plano Colômbia, implementado em 2000, que trouxe impactos capazes de sedimentarem propostas reativas à hegemonia desse país, como o CDS da UNASUL. Neste sentido, a existência e o investimento na ZOPACAS, poderia ser também uma medida que evite o aumento da presença da superpotência e contrabalance esta situação, contribuindo para diminuir sua postura hegemônica na região (Vizentini, 2007).

A história da implementação da ZOPACAS demonstra as tentativas estatais de torná-la uma realidade efetiva para sul-americanos e africanos. Ao longo das décadas de 1980 e 1990 houve várias reuniões, cuja tarefa era delimitar o campo e dar um tipo de identidade a este mecanismo internacional depois de um período de perda de importância estratégica do Atlântico Sul, com o fim da Guerra Fria. Os sucessivos encontros ocorridos no Rio de Janeiro, em 1988, Brasília em 1994, Cidade do Cabo em 1996, Buenos Aires em 1998 e em Luanda em 2007, foram realizados para dar um perfil voltado à cooperação econômica, desnuclearização, defesa do meio ambiente, desenvolvimento científico e tecnológico, e promoção cultural, bem como o aprimoramento de iniciativas diplomáticas e manutenção da paz entre seus membros, contra conflitos internos e externos e ameaças do crime organizado transnacional. Nem por isso os aspectos estritamente militares deixaram de ter importância, por causa da presença de países de outras regiões no Atlântico Sul e seus acordos de cooperação com estados africanos, como o AFRICOM e a reativação da IV Frota da Marinha dos EUA, que atua abaixo do Trópico de Câncer, além disso, as bases do Reino Unido nas ilhas sul-atlânticas ao longo de vários anos, embora não haja ameaças belicosas concretas desses e outros estados (Penha, 2011).

A importância estratégica da ZOPACAS foi também ressaltada por Amorim (2012), considerando as convergências possíveis de serem feitos entre este mecanismo e a criação de um sistema de inteligência sul-americana como, a partir do CDS da UNASUL que beneficiem os países africanos daquela entidade. Em sua análise, o autor lembra a evolução das reuniões para efetivar a ZOPACAS desde o Rio de Janeiro em 1988 até Luanda em 2007, feitas para aumentar tais convergências e determinar os rumos das ações. Com o aumento das ditas novas ameaças que atingem os africanos e sul-americanos, tais como a pirataria, narcotráfico, migração ilegal, tráfico de pessoas e desastres naturais, houve a possibilidade de pensar sobre o significado do período de estagnação da ZOPACAS e vislumbrar alguma forma de superação de sua inoperância. Ainda mais, isto se tornou necessário quando passou a existir outros arranjos internacionais, como a União Africana (UA), a CEDEAO, a Comunidade de Países de

Língua Portuguesa (CPLP) e a UNASUL e o MERCOSUL. Assim, haveria que se problematizar sobre a relevância da ZOPACAS num quadro crescente de internacionalização da África, a partir dos interesses da China e dos EUA no mercado global. Soma-se a isso a ampliação dos interesses brasileiros e argentinos, no aumento de sua Zona Econômica Exclusiva (ZEE) a partir de sua contínua atividade petrolífera no Atlântico. Para aquele autor estes são fatos exemplificadores da relevância da região no mercado global e o aumento do interesse das empresas transnacionais.

Contudo, as iniciativas brasileiras voltadas para o continente africano não tiveram tanta importância no governo de Fernando Henrique Cardoso e passaram a ter outro valor no governo Lula através da CPLP e dos incentivos à revitalização da ZOPACAS. Neste sentido, Amorim vislumbra um aumento do espaço da participação sul-americana em cooperar com os países africanos para ajudar estes países os desafios da pobreza, miséria e problemas políticos tais quais já haviam sido apontadas por Saraiva (apud Amorim 2012). Esta percepção foi apresentada pelo autor em nome do crescimento da importância geopolítica do Atlântico Sul como um “ponto de inflexão”, também fazendo referências à análise de Costa (apud Amorim, 2012) por causa de seu crescimento econômico. Por outro lado, ainda há certo grau de fragilidade no plano da segurança e defesa, em função da falta de capacidade das FFAA possibilitarem uma efetiva postura dissuasória contra quaisquer ameaças bélicas externas.

O movimento brasileiro para o Leste fronteiro foi saudado como algo positivo por Saraiva (2012), quando o governo de Dilma Rousseff ajudou a promover a Cúpula América do Sul-África (ASA) com os objetivos de manter a paz e a cooperação pelo desenvolvimento econômico e social da região. Tal iniciativa foi vista por este autor como uma “obrigação estratégica” para o Brasil. Daí, a ZOPACAS representa também este esforço, por ser um arranjo multilateral que funciona como uma OTAN do Sul, de modo fraco e discreto, mas válido para manter a “pax atlântica”. Aliado a esta postura está o incremento da internacionalização da África, como um fator decisivo para aumentar o intercâmbio com este continente, o que já faz Europa China e EUA. Os sul-americanos ganhariam muito com iniciativas desta natureza, de acordo com Saraiva.

Ainda assim, haveria alguns condicionantes sobre a existência real da ZOPACAS todavia são verdadeiras desde que foi analisada por Miyamoto (1987). Isto se dá em função do comportamento das grandes potências e de uma gama de itens no plano interno e externo aos seus países membros tais como obedecer à convenções internacionais pelas grandes potências e respeito à soberania, fim de projetos de militarização, resolução de questões sobre as Malvinas e haver supremacia civil sobre o militar.

Outra visão razoavelmente otimista sobre a ZOPACAS está na análise da argentina de Yapur (2012). Ela apontou que o Atlântico Sul é um denominador comum entre seus membros, tornando-se um valor importante para o incentivo de fazer com que cooperação Sul-Sul, apesar das diferenças físicas e sociais entre os países. De todo modo, neles residem cerca de ¼ da população mundial, com crescente atividade econômica por causa do petróleo e da formação de blocos regionais. Na mesma direção de outros analistas Yapur apresenta as mudanças no mundo pós-Guerra Fria que implicaram em perceber com mais clareza e flexibilidade os problemas de segurança internacional com a eclosão das novas ameaças. Tal mudança concorreu para que houvesse a necessidade de pensar de maneira “multidimensional”, conforme apontam estudiosos especializados e participantes do concerto internacional americano, segundo expresso no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA). Conquanto a ZOPACAS tenha algumas dificuldades em termos de sua delimitação geográfica do Atlântico Sul, desde seu início seus estados membros almejavam realizar objetivos

comuns na construção da paz, no evitar a proliferação nuclear conforme o texto de Tlateloco e Pelindaba, além da eliminação de conflitos na Zona. A isto, agrega-se a cooperação e o desenvolvimento econômico e social, a ajuda humanitária, a proteção ao meio ambiente, a resolução pacífica de controvérsias e o respeito às normas do direito internacional. Porém, a história demonstra que houve conflitos e desavenças, como é o caso das Malvinas, o regime de *apartheid* na África do Sul, a luta pela independência da Namíbia e o conflito na República Democrática do Congo, além de um grande leque de problemas humanitários e crises políticas nos países africanos. Até mesmo os aspectos estratégicos não podem ser descartados como a necessidade de agir para manter a Zona desnuclearizada, aumentar os exercícios militares, sobretudo as operações marítimas, como a ATLASUR para desenvolver o intercâmbio entre Brasil, Argentina e Uruguai. Ademais, o processo de tentativa de consolidar a ZOPACAS por meio de diversas reuniões interministeriais representariam ganhos e temores que devem ser superados para dinamizar a cooperação em nível econômico, político e cultural, levando a ter ações concretas que façam melhorar, de fato, a situação regional.

Abdenur e Souza Neto (2014a) também abordaram aspectos mencionados acima, destacando que há uma complexidade na atual dinâmica do Atlântico Sul que implica na construção de um “cinturão de boa vontade” no seu entorno estratégico para viabilizar a identidade regional em palavras e atos. Tal postura, sobretudo no caso do Brasil, representa a visão de atores estatais e não estatais, que podem ser congruentes e concorrentes da busca pelo protagonismo de nosso país, dentro e fora da região. Assim, esses autores evocam teorias construtivistas a fim de fundamentar sua ênfase em demonstrar que há uma invenção de regiões político-estratégicas e áreas de atuação internacional, como os trabalhos de Acharya, Bellamy Adler e Barnett e Newmann (Apud Abdenur & Souza Neto 2014 a) que faria do Estado brasileiro um país responsável por construir a região através de iniciativas voltadas para o Atlântico Sul, dentre as quais, a ZOPACAS. Daí em diante, as instituições como CPLP seriam também revalorizadas para ajuda humanitária e haveria maior justificativa para o reequipamento naval e intercâmbio entre os militares da região, sem que isso signifique construir ou participar de uma coalizão aos moldes da OTAN. Ao mesmo tempo em que nosso país legitima o aumento de sua influência e é questionado por outros países, o Brasil modera sua presença quando participa como observador das operações de combate à pirataria e utiliza parte da capacidade de países da Aliança Atlântica para melhorar sua condição dissuasória. Por exemplo, promove acordos militares com EUA e Reino Unido e apresenta ações como a Iniciativa Atlântica, ao lado de Espanha, Portugal e os outros países membros da CPLP. Segundo esses autores, a Argentina também tem se tornado mais próxima do Brasil na tecnologia de prospecção petrolífera e na área de energia nuclear, depois de períodos de tensão no passado. Mesmo assim, Buenos Aires veria com bastante atenção o crescimento militar do Brasil e os acordos de cooperação militar com outrem, inclusive o Reino Unido, por causa de suas desavenças históricas com Londres, por causa das Malvinas.

A propósito, devemos lembrar que o vice-ministro do exterior argentino reclamou na reunião da ZOPACAS na capital uruguaia em 2013 das pretensões britânicas em aumentar a militarização no arquipélago das Malvinas, segundo o que foi confirmado pelo gabinete londrino a fim de aprofundar seus interesses na região.

Em outra publicação, os mesmos autores analisam a importância do Atlântico Sul para o Brasil, diante do contexto internacional e os documentos da defesa nacional que balizam a sua estratégia dissuasória para conter quaisquer crises que abalem a posição do país na região e seus interesses de cooperação com outros países (Abdenur & Souza Neto, 2014 b). Os seus parceiros têm crescido a partir do incremento do Fórum IBAS,

da emergência do BRICS, da atitude voltada à Cúpula América do Sul-África como exemplo de mais intensa articulação com países africanos, além dos recursos petrolíferos recentes do pré-sal e seu destino para o desenvolvimento do país. Neste caso, tais analistas discutem se, como expresso na reunião de Montevideu em 2013, uma boa saída na percepção do governo brasileiro seria aumentar a importância da ZOPACAS, além de outras tantas iniciativas multilaterais, aprofundando as relações com os países da região, a fim de construir uma identidade comum e evitar o vácuo de poder e a intromissão de qualquer ator estatal que venha provocar instabilidade no Atlântico Sul.

### **Considerações Finais**

Procuramos apresentar aqui algumas das principais argumentações sobre o início e o processo de institucionalização da ZOPACAS, levando em conta a problemática desenvolvida ao longo das três décadas. Com a diferença de contextos e interesses dos países-membros, a Zona de Paz aprovada pela comunidade internacional ainda enfrenta temas complexos e desafios. Há distinções entre os países sul-americanos e africanos que dela fazem parte, o que resulta em tentativas de estabelecer um curso favorável a todos, apesar das dificuldades. Depois de uma fase de amortecimento institucional, tenta-se turbinar a ZOPACAS em função das novas ameaças na segurança interacional e no incremento da cooperação Sul-Sul. Neste sentido, os governos desses países procuram criar uma agenda positiva de diálogo e cooperação que se estende por vários campos das suas relações, inclusive aquelas no setor da defesa. Isto tem sido feito em treinamento militar, ações humanitárias de desastres naturais ou não, operações de paz, exercícios e operações, ajuda técnica, indústria de defesa etc., como é o caso do Brasil em relação aos países africanos. Se algo de mais concreto é possível esperar, em termos de cooperação e integração em defesa na ZOPACAS, deve ser entre os membros do MERCOSUL e UNASUL. Mesmo caminhando vagarosamente, esta intenção é ainda mais contida e lenta neste tipo de intercâmbio com os países africanos. Porém, algo de significativo começa a florescer com esses, notadamente na relação com Brasil e seus pares da CPLP, além dos países mais austrais como a Namíbia e a África do Sul. Com esta última, também a Argentina mantém relações históricas tendo, ao lado do Brasil, iniciativas importantes. Isto demonstra disposição político-diplomática para estruturar os laços e fazer algo que se torne efetivo neste setor. Desta composição participa também o Uruguai nas atividades diplomáticas e militares e sua experiência em operações de paz e monitoramento marítimo.

Em sintonia com esse procedimento, está o aumento da importância comercial do Atlântico Sul com seus recursos vivos e não vivos, agregando valor econômico e ecológico à região. Para o Brasil este aspecto é particularmente importante por meio dos esforços de cooperação em tipos de geometria variável, como os BRICS e o IBAS, que se constituem blocos regionais que aumentam a necessidade em cooperar multilateralmente. Tal medida é favorável também para diminuir o impacto da presença dos EUA na região, pois, este país que se manteve oposto à criação da Zona, e, mesmo tendo considerado o Atlântico Sul estrategicamente marginal, com o apoio do Reino Unido, conservou sua presença militar e política na área, a fim de manter seus interesses econômicos e culturais.

De todo modo, em que pese aspectos problemáticos, os países da ZOPACAS podem aproveitar oportunidades para modernizar suas FFAA e aumentar a sua capacidade dissuasória. Por isso, diante, desses argumentos expostos, consideramos que as questões propostas neste trabalho são importantes para:

- 1) Analisar os documentos das chancelarias e dos ministérios da defesa do Brasil, Argentina e Uruguai sobre a criação e o desenvolvimento da ZOPACAS, identificando o posicionamento diplomático e estratégico dos respectivos países, seguindo a percepção dos governos acerca da necessidade de sua valorização e problemas de implementar ações que viabilizem seus objetivos.
- 2) Refletir sobre os problemas e desafios existentes sobre a ZOPACAS, através da produção literária acadêmica desses países mercosulinos da UNASUL, no âmbito da esfera civil e militar.
- 3) Problematizar a situação da ZOPACAS diante da opinião pública em geral, através dos meios de comunicação brasileiros, argentinos e uruguaios, a fim de perceber como a sociedade detecta e atribui importância a este mecanismo de alcance sul-atlântico.
- 4) Compreender os aspectos relevantes de avaliação do estatuto da ZOPACAS através da cooperação multilateral entre os países da UNASUL, através do seu Conselho de Defesa Sul-Americano, em especial, avaliar o impacto no intercâmbio feito na formação de recursos humanos, segundo o que venha ser possível contribuir com os interesses comuns de Brasil, Argentina e Uruguai.

Enfim, nossa apreciação é a seguinte: ainda que se possa questionar seu dimensionamento político, econômico e cultural, a ZOPACAS tem grande importância para o Brasil, Argentina e Uruguai a fim de colaborar para o implementar dos esforços diplomáticos e estratégicos a fim de: a) contribuir para a manutenção da paz entre os estados sul-americanos e africanos diante de potências externas à região; b) a existência e a viabilidade do aumento das medidas de confiança mútua voltadas para intensificar os mecanismos de cooperação militar, sobretudo no caso das marinhas e forças aéreas, na defesa do Atlântico Sul, não descartando a importância dos exércitos, a fim de criar bases comuns de uma cultura de defesa nesta área; e c) o fomento à montagem de uma certa identidade comum voltada para ampliar nos bens culturais, econômicos e políticos, além da ajuda humanitária, diante da opinião pública desses países.

### **Referências Bibliográficas**

ABDENUR, A., E. & SOUZA NETO, D., M., Atlântico Sul e a Cooperação em Defesa entre o Brasil e a África, em NASSER, R. M & MORAES, R., F de, em *O Brasil e a Segurança no Seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*, Brasília, IPEA, 2014.

\_\_\_\_\_. O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul, *Revista Brasileira de Política Internacional*. No 57 (1): 5-21 IBRI, Brasília, DF, 2014

ALVAREZ, G. L, a Cooperação Sul-Sul Ainda é Possível? O Caso das Estratégias do Brasil e dos Impulsos da Argentina em Direção à Nova África do Sul à África em VILLA, R.D. / MATHIAS, S.K., *Ensaio Latino-Americanos de Política Internacional*, São Paulo, Hucitec, 2004.

AMORIM, S. G. de, Perspectivas Brasileiras na Convergência entre o SISBIN e a Zopacas, *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, | v.2, n.4, Jul-Dez 2013 | p.11-31 11.

CARMO, C. do. A América do Sul a China e as Contradições da Política Econômica Externa do Brasil. In CARMO, C. do et all (orgs) *Relações Internacionais: olhares cruzados*, Brasília, FUNAG, 2013.

FLOR, C.R & SILVA, A., H., L. da, UNASUL, Conselho de Defesa Sul-Americano e Cooperação: Lições de Cooperação Militar entre as marinhas de Brasil, Argentina e Uruguai, em *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v 17, n 2, jul-dez 2011, p 49-64.

MACHADO, A., da S., A Lógica da Segurança no Projeto de América do Sul: componentes do regionalismo brasileiro em *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v 17, n 2, jul-dez 2011, p 29-48.

MINISTÉRIO DA DEFESA, *Política Nacional de Defesa / Estratégia Nacional de Defesa*, MD, Brasília, 2014.

MINISTERIO DE DEFENSA ARGENTINO, *Informe: Política Nacional de Defensa*, [www.mindef.gov.ar](http://www.mindef.gov.ar). Acesso em 15 de outubro de 2014.

MINISTERIO DE DEFENSA, *Uruguay. La Defensa Nacional. Aportes para un Debate*, Montevideo, Ministerio de Defensa, 2005.

MIYAMOTO, S. ,Atlântico Sul: zona de paz e de cooperação?, *Lua Nova* Vol.3, No.3,1987, p. 21-23.

PENHA, E. , A., *Relações Brasil-África e Geopolítica do Atlântico Sul*, Salvador EDUFBA, 2011.

RESDAL, Atlas Comparativo de la Defensa em América latina Y Caribe / Edición 2014, Buenos Aires, Resdal, 2014.

RIAL, J, *La Relevancia de las Misiones de Paz para las FFAA de Uruguay*, Montevideo, Revista Naval, Agosto 2005.

SARAIVA, J. F. S. *As Asas do Sul, uma da Paz e a outra do Desenvolvimento*, Observatório Grupo de Estudos da África, Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (GEA/IREL-UnB) [observatoriodafrica.wordpress.com](http://observatoriodafrica.wordpress.com). Acesso em outubro de 2014.

SILVA, J. T. da, A Nova Percepção Marítima Chinesa e os Jogos de Poder na Ásia-pacífico. In CARMO, C. do, et all (orgs) *Relações Internacionais: olhares cruzados*, Brasília, FUNAG, 2013.

SILVEIRA, C. de C., A Formação Militar-Naval Brasil-Argentina no Contexto de Cooperação no Atlântico Sul: visões sobre a situação regional. História (São Paulo. Online). , v 29, p.30 - 49, 2010.

\_\_\_\_\_ Pensamento Naval Brasileiro e o Legado de Armando Vidigal, em MONTEIRO, A., WINAND, E & GOLDONI, L. R. (org) *A Defesa da Amazônia*, VII ENABED, Editora UFS, 2014

\_\_\_\_\_ Política Internacional e Cultura de Defesa na Marinha do Brasil e na Armada Espanhola. *Mural Internacional*,(Online). , v.03, p.49 - 56, 2011.

VIZENTINI, P. F, Brazil: The Dialectical Nature of Security and Integration in South America Policy: issues & actors. Vol 20 no 9 Centre for Policy Studies Johannesburg South Africa, April 2007

YAPUR, M. V, Cooperación Sur-Sur. El Caso de la “Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur” (ZPCAS), Doc. de Trabalho, sd.