

O ATLÂNTICO SUL NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA

THE SOUTH ATLANTIC IN THE CONTEXT OF THE RELATIONS BRAZIL-AFRICA

Analúcia Danilevicz Pereira^{1*}

Luísa Calvete Portela Barbosa^{2**}

RESUMO

O Atlântico Sul é a principal rota comercial e de conhecimento entre Brasil e África. Contudo, como plataforma rica em recursos naturais e biodiversidade, sua importância internacional aumenta, e a possibilidade de desenvolver esse potencial atrai potências extrarregionais. Nesse sentido, este artigo busca avaliar o desenvolvimento das relações brasileiras com os países africanos, dentro do contexto do Atlântico Sul.

PALAVRAS-CHAVE

Atlântico Sul; Brasil; África; Comércio; Recursos Naturais e Biodiversidade.

ABSTRACT

The South Atlantic is the main route for commerce and knowledge between Brazil and Africa. However, as a platform rich in natural resources and biodiversity its international importance grows and the possibility of developing this potential attracts extra regional powers. To this effect, this article seeks to evaluate the development of the Brazilian relations with the African countries given the South Atlantic context.

KEY-WORDS

South Atlantic; Brazil; Africa; Commerce; Natural Resources and Biodiversity.

Introdução

O Atlântico Sul é responsável por interligar a América do Sul à África, mas é, sobretudo, um espaço estratégico para trocas técnicas e comerciais entre os dois continentes. Historicamente considerada uma região de comércio

1 * Professora de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS e pesquisadora do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais – NERINT/UFRGS e do Centro de Estudos Africanos – CEBRAFRICA/UFRGS.

2 ** Bacharel em Relações Internacionais pela Escola Superior de Propaganda e Marketing – ESPM-Sul.

entre Europa, América Latina e África, o Oceano retoma sua importância geoeconômica e geopolítica devido a seus recursos naturais, bem como à virada da geografia política em direção ao Sul. Embora possua grande importância desde a era colonial, foi com a crise do petróleo na década de 1970 que o Oceano teve sua relevância redimensionada, impulsionando o debate sobre as fronteiras marítimas delimitadas, mas, principalmente, quanto à exploração de seus recursos naturais. E ainda, a incapacidade das duas passagens interoceânicas atuais – Suez e Panamá – de responderem às demandas e de comportar as embarcações de maiores dimensões fez aumentar as pressões sobre a área. Além das jazidas de petróleo e dos ecossistemas que o Atlântico Sul possui, há uma diversidade de outras riquezas que podem beneficiar o desenvolvimento econômico dos países localizados nas duas margens.

A atividade pesqueira é de grande importância para as comunidades ao longo da costa, sendo a prática que mais carece de vigilância e controle. O combate à pesca predatória, praticada por embarcações estrangeiras com alta tecnologia e que desrespeitam os códigos ambientais é necessário e, atualmente, ineficaz, resultando em danos econômicos e sociais. No entanto, o fluxo comercial constitui um dos fatores de maior relevância ao se pensar na segurança da região, especialmente quando aproximadamente 95% das exportações e importações brasileiras passam pelo Atlântico Sul. E ainda, de acordo com a Marinha do Brasil, a plataforma continental brasileira, e possivelmente a africana também, detêm grande quantidade de minérios importantes na forma de nódulos polimetálicos (encontrados com abundância na Bacia do Peru), os quais contêm metais de grande valor econômico, além de areia monazítica, com significativa concentração de urânio.

Com a descoberta e a exploração do pré-sal, a região ganhou ainda maior importância econômica e a necessidade de regulamentar esta atividade, bem como as outras supracitadas, torna-se uma medida crucial para os países de ambas as margens. Outro fator que incrementa a relevância geoeconômica do Oceano é o fato de banhar a Antártida, região considerada uma nova fronteira para exploração. Certamente essa área será objeto de maior pressão internacional em um futuro próximo.

Na medida em que aumenta a importância econômica do Atlântico Sul, a pressão internacional sobre a região cresce proporcionalmente. Torna-se relevante lembrar a ampliação da investida militar do Reino Unido (com apoio dos Estados Unidos), por ocasião da disputa com a Argentina pelas Ilhas Malvinas/Falklands. Nesse sentido, a garantia dos direitos econômicos vem, para os países de ambas as margens, com a contrapartida dos deveres e das responsabilidades de natureza política, ambiental e de segurança pública para que seja possível o controle efetivo

e a manutenção da soberania estatal. Igualmente, a projeção de poder marítimo regional torna-se necessária, tanto como defesa, quanto para promover um engajamento entre os países da região diante dos grandes desafios e processos que fazem parte do contexto estratégico do Atlântico Sul. E ainda, há necessidade de controlar as rotas marítimas, mas também as atividades ilegais no Oceano, bem como a exploração de recursos em águas internacionais (FLEMES; COSTA VAZ, 2011).

O Atlântico Sul, além de rota de passagem e importante espaço geoeconômico, é, também, polo de desenvolvimento. Nesse contexto, cabe lembrar que a projeção brasileira para África e Ásia é acompanhada pela projeção chinesa e indiana para América do Sul e África. O Atlântico Sul surge, assim, como plataforma para o estabelecimento de parcerias estratégicas entre os países que banha e destes com os Estados asiáticos, revelando-se decisivo para o desenvolvimento das políticas de cooperação Sul-Sul. Dentro da dinâmica dessas rotas políticas, percebe-se o continente africano como ponto de convergência das coalizões sulistas.

É importante mencionar que o Atlântico Sul compreende quatro grandes arquipélagos e ilhas de tamanhos e importância diferentes, bem como nacionalidades diferentes, com uma extensa costa litorânea que cobre parte do continente americano, africano e antártico. A costa africana se estende de Guiné-Bissau ao Cabo, com mais de 7.800 km, dos quais 1.200 km compõem o deserto angolano e namíbio. Essa costa compreende dezesseis países, incluindo seis mediterrâneos. São poucos os portos naturais, entre os quais podemos destacar Free Town, em Serra Leoa; Boma, no Congo; Libreville, no Gabão; Duala, em Camarões; Luanda, em Angola; Walvis Bay, na Namíbia; e Cidade do Cabo, na África do Sul.

Já a costa americana inicia no Cabo de São Roque, no nordeste brasileiro, e se prolonga até o Cabo da Terra do Fogo. Sua extensão é de 9.000 km, e destes, 4.179 km pertencem ao Brasil, 330 km ao Uruguai e 4.500 km a Argentina. A costa americana é bem dotada de portos naturais, a saber: Recife, Salvador, Rio de Janeiro, Paranaguá, Santos, Porto Alegre e Rio Grande. Por fim, a costa antártica se estende desde a Península Antártica até a Terra de Maud (ou da Rainha Maud), oposto a Cidade do Cabo. Essa é uma das costas litorâneas com maior dificuldade de acesso do mundo, particularmente na parte do Mar Weddell. Devido à separação geoestratégica da região sul do Oceano e da Antártida em dois subsistemas diferentes, foi definido a latitude de 60° ao sul como limite da região do Atlântico Sul. Sendo assim, o Oceano pode ser acessado por três vias – através do Atlântico Norte, do Pacífico Sul e do Oceano Índico. Essa interconectividade é um dos grandes fatores que fazem necessária a cooperação para segurança e

a manutenção da área como uma zona pacífica, que possa ser utilizada como espaço de desenvolvimento.

O Atlântico Sul nas relações Brasil-África

As relações entre o Brasil e o continente africano podem ser divididas em cinco períodos distintos e com durações diferentes (RELATÓRIO BANCO MUNDIAL; IPEA, 2012). O primeiro período abrange a fase de dominação colonial, do século XVI até o início do século XIX. As trocas entre Brasil e África foram crescentes durante esse período. Não somente escravos passavam por esta rota, mas também bens, além do intercâmbio de ideias e habilidades. Nesse sentido, as trocas sociais e econômicas marcaram o relacionamento intercontinental. O segundo período, iniciado em 1822 com a independência do Brasil, foi marcado pela marginalização dessa relação. Com o fim do tráfico negreiro e a crescente expansão europeia no continente africano, o Brasil passou a atribuir prioridade ao relacionamento com a América do Sul, Estados Unidos e Europa, padrão que se seguiu até a década de 1950. É interessante notar que em 1822 a população brasileira era de aproximadamente 4 milhões de pessoas, sendo metade delas escravos nascidos no país ou na África. O terceiro período foi marcado pelos processos de descolonização africana, com ênfase na década de 1960 – o “ano africano” –, fase caracterizada por um novo cenário também no Brasil. Apesar da criação dos novos Estados independentes na África, o que se percebe é que o Brasil (especialmente durante o governo de Kubistchek, 1956-61), ignorou esses acontecimentos devido à sua forte ligação com Portugal.

O afrouxamento dos laços com Portugal garantiu o início de uma nova fase de reaproximação com a África, definindo o quarto período que se estende de janeiro de 1961 até a metade da década de 1980. Esse período, exceto nos primeiros anos que se seguiram ao golpe militar de 1964, assistiu ao estreitamento das relações políticas e econômicas com o continente africano. O final da década de 1970 e a primeira metade da década de 1980 foram marcados pelo intenso fluxo de bens e capitais através do Atlântico, tornando esse espaço objeto de definições políticas e de desenvolvimento comercial. Nesse momento, o ponto de inflexão aconteceu a partir de 1975, quando o Brasil, durante o governo Geisel, reconheceu o governo revolucionário do MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola).

Durante o quinto período que se estende ao século XXI, a África tornou-se prioridade na agenda internacional brasileira, a qual atribuiu especial relevância aos países lusófonos, com os quais o Brasil divide laços históricos. O continente africano passou por mudanças rápidas a partir dos processos de democratização e de resolução de conflitos e o Brasil tem demonstrado interesse

crescente em apoiar e participar do desenvolvimento do continente africano. A administração Lula reativou o interesse do Brasil na África, e o utiliza como base para estender a influência global do continente. A partir da criação do Fórum IBAS e dos mecanismos de aproximação dos BRICS, as relações estabelecidas até então ganharam nova dimensão. E dentro desse contexto, o “novo” Brasil global acaba coincidindo com a “nova” África renascida. Através da aproximação cultural e histórica com o continente, além da afinidade de linguagem com os países lusófonos, o Brasil estabelece sua relação com a África agregando um aspecto que nem a China, nem a Índia têm em comum com os países africanos.

A aproximação do Brasil com o continente africano tem se apresentado como um eixo importante das relações exteriores brasileiras. Alguns críticos, em uma avaliação superficial, definem a estratégia brasileira como paradoxal na medida em que o país estaria fomentando esforços diplomáticos em direção a países mais pobres, com pouca influência no contexto geopolítico global e peso ainda mais baixo na balança comercial brasileira. No entanto, é preciso avaliar algumas tendências políticas e econômicas aceleradas pelo aprofundamento e alargamento do processo de globalização. Cabe observar que o Brasil começa a tornar-se exportador de capital e tecnologia, além de um tradicional (e agora competitivo) exportador de produtos primários, serviços e manufaturas. A África, nesse sentido, é uma das regiões mais adequadas aos investimentos das empresas brasileiras, ainda que o continente seja marcado por alguns regimes instáveis, conflitos armados e outras formas de violência, problemas sanitários significativos e pobreza. Por um lado, é uma das poucas fronteiras naturais ainda abertas para a expansão dos negócios em setores como o petróleo, gás e mineração. Por outro lado, é palco de uma disputa global por acesso a matérias-primas cada vez mais escassas e demandadas.

Nesse contexto, para o Brasil, a utilização do Atlântico Sul não significa apenas tornar a África (especialmente a África do Sul) uma conexão sólida para atingir a Ásia via Oceano Índico. Além do sul do continente africano estar se tornando uma base logística, o Atlântico Sul (e também o Índico) desponta como zona de imensos recursos energéticos, com jazidas de gás e petróleo, como o Pré-sal. Dessa forma, as duas margens do Atlântico tem sido palco de novas descobertas, bem como partes importantes do Oceano Índico. Assim, é necessária a reafirmação da soberania sobre as águas territoriais, a manutenção da segurança nos oceanos para a navegação e o bloqueio de qualquer iniciativa de militarização desses espaços marítimos por potências extrarregionais.

Uma nova dimensão das relações Brasil-África: o IBAS

O Fórum IBAS (constituído pela Índia, Brasil e África do Sul) foi criado com o objetivo de fomentar o diálogo, a consulta e o comércio no âmbito Sul-Sul,

bem como combater a pobreza e promover a troca de tecnologia e de informação. Depois de cinco encontros de Cúpula e encontros em nível ministerial, o grupo consolidou um considerável repositório de posições comuns. Através do Fundo IBAS, os três países já prestaram auxílio à Guiné-Bissau, Haiti e Palestina, por exemplo. O Fundo, além de assistir os países do Sul, serve como importante instância de afirmação das políticas do grupo. A intenção de obter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, com o objetivo de multilateralizar a governança mundial, é apenas um dos motivos para o fomento de coalizões no eixo Sul-Sul. Entretanto, este objetivo comum baliza outras atividades que buscam afirmar a autonomia desses países. A cooperação militar, nesse sentido, atua como catalisador deste processo.

O Brasil tem incrementado políticas de trocas técnicas militares com os países africanos e com Índia, criando uma complexa rede de securitização que interliga os três continentes. Dada a importância geoeconômica ascendente do Atlântico Sul, as trocas militares entre as duas margens assumem um papel relevante nas relações entre os três países (FLEMES; COSTA VAZ, 2011). Cabe ressaltar o exercício conjunto das tropas indianas, brasileiras e sul-africanas em de 2008, o IBSAMAR. Esse importante evento multilateral passou praticamente despercebido pela população dos países envolvidos. Índia e Brasil possuem marinhas fortes, com mais de 50.000 embarcações. Em comparação com a marinha sul-africana, com números menores, podem desempenhar um papel de coordenação no futuro. A África do Sul, por sua vez, tem uma extensa costa litorânea e uma limitada capacidade naval para monitorar e protegê-la. Esse fato gera uma oportunidade para as três forças navais atuarem nessas áreas. E ainda, a utilização do Cabo da Boa Esperança como rota tende a aumentar cada vez mais (cabe lembrar que as ações dos piratas somalis transformaram a rota de Suez num problema bastante grave).

No âmbito do IBAS, a relação entre Índia, Brasil e África do Sul está bem consolidada, e essa nova realidade, somada a uma vizinhança regional com predisposição ao multilateralismo, poderá constituir uma nova distribuição de poder, representando – conforme refere Francis Kornegay – a “reunificação geopolítica e geoeconômica da Gondwana” (antigo megacontinente que reunia América do Sul, África, Índia e Austrália). A partir da perspectiva trilateral, a lógica geoestratégica do IBAS é clara – o objetivo é o de criar uma ligação marítima entre o Atlântico Sul e o Oceano Índico. O fato dos três países terem se juntado no IBSAMAR explicita essa proposta. O que cada país pretende a partir desta lógica depende de sua vontade política individual e conjunta de formar os termos estratégicos e geopolíticos do século XXI. (KORNEGAY, 2011).

Apesar de algumas limitações em termos de segurança regional – em especial no caso indiano e sul-africano – a relação entre os membros do IBAS

parece fortalecer os objetivos regionais de seus integrantes. Além disso, os três países ocupam uma posição internacional relevante, podendo o acrônimo fortalecer essa posição, além de servir como meio de promoção de uma nova orientação política. O IBAS emerge em uma encruzilhada da história mundial em que há um vácuo de liderança em termos de legitimidade global e em meio a uma crescente geopolítica de energia e escassez de recursos. Esse aspecto representa o outro lado da moeda da deterioração em escala global do meio ambiente. Dessa forma, o IBAS poderia assumir um papel que viesse a promover uma nova orientação da geopolítica de energia em favor de uma nova responsabilidade (ética e de conservação) como pedra fundamental da governança global.

O Brasil e o Atlântico Sul

Com um vasto território sob jurisdição brasileira, o país precisa ter capacidade de projeção de poder, especialmente no que concerne ao mar. O Brasil ocupa uma posição privilegiada, lançando-se ao norte para o Caribe e Atlântico Norte, ao sul para a Antártida e a leste para a costa africana (distância de 1.500 milhas náuticas). Com a costa leste e sudeste favoráveis à construção de portos e à medida que compreendem as áreas mais produtivas do país, a maior parte da navegação é feita por esta rota. Também se destaca a extensão da costa litorânea brasileira, com mais de 7.500 km, mais de quatro vezes a angolana, além de um mar territorial de 200 milhas náuticas, constituindo uma área de 4,4 milhões de km² rica em recursos naturais no leito do mar e no subsolo. Assim, não é surpreendente o grande interesse nacional na preservação da integridade territorial e dos recursos naturais, dadas as possibilidades econômicas e políticas que dependem da área.

O Atlântico Sul tem particular importância para o Brasil, especialmente devido ao recente (e crescente) interesse de países como Reino Unido, Estados Unidos, Alemanha, França, Rússia, China e Japão. A proximidade com a Antártida (considerada sua privilegiada posição geográfica entre três oceanos de grande importância para a navegação brasileira), além de seus efeitos climáticos sobre o território, são aspectos fundamentais na formulação da política do Brasil para a região. Dado que grande parte do comércio exterior brasileiro é feito via marítima, além da forte atividade pesqueira e da exploração de petróleo na plataforma continental da América do Sul, a marinha brasileira foi induzida a desenvolver suas capacidades de navegação em águas profundas. A necessidade brasileira de fomentar a segurança na região deve ser vista com um dos objetivos principais da segurança nacional.

Na esteira desse processo, o Brasil abriu o debate sobre a delimitação do mar territorial. A Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM)

de 1982, surgiu como desdobramento dessa discussão do início da década de 1970. Assim, intenção brasileira de fixar 200 milhas náuticas foi defendida quando da construção do relatório final da CNUDM. No artigo 76 do CNUDM define-se o processo de demarcação dos Limites Exteriores da Plataforma Continental além das 200 milhas náuticas (LEPLAC). De acordo com a Convenção, cada país teria o prazo limite de dez anos para apresentar um pedido de ampliação desse limite, com base no mapeamento científico de sua plataforma continental, após a ratificação da Convenção. O mapeamento brasileiro já havia sido iniciado em 1987 e foi entregue em 2004, sendo o gasto total com a operação US\$ 40 milhões, metade financiada pela Petrobrás. No relatório das Nações Unidas, o Brasil reivindicou a inclusão do cone do Amazonas, da cadeia Norte brasileira, da cadeia Vitória e Trindade, do platô de São Paulo e da margem continental sul. Destes territórios, a organização permitiu a inclusão total do platô de São Paulo e 75% das outras áreas reivindicadas. É interessante ressaltar que o Brasil segue buscando a ampliação total das áreas demandadas.

Com a ampliação dos direitos brasileiros sob o território marítimo, ampliaram-se também as obrigações no Atlântico Sul. Com a ratificação da Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar e da Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo, o Brasil teve de estabelecer um sistema de controle de posições dos navios localizados dentro da área marítima, além de ser responsável pelo salvamento e resgate de embarcações e naufragos. Com essas novas obrigações, o país aumentou sua área marítima de 4,5 milhões de km² da plataforma continental, para quase 14 milhões de km² de monitoração e vigilância.

Fora do âmbito legal, o Brasil procura consolidar sua posição no Atlântico Sul por programas não tradicionais de projeção de poder. O desenvolvimento de políticas públicas para o fomento da pesca, da navegação de cabotagem, de pesquisas científicas e atividades turísticas constituem este elemento “subjutivo” de consolidação da participação brasileira no Oceano. Nesse sentido, também a aproximação com a África[,] constitui um elemento de controle maior da área. Ao apoiar-se no relacionamento com a outra margem, o Brasil distancia-se de Washington e garante a possibilidade de defesa de seus interesses nacionais frente à França e ao Reino Unido – países que já possuem possessões territoriais no Atlântico Sul. Além disso, é interessante notar que a cooperação e o uso do direito são tradicionais na política externa brasileira; são recursos que convergem com o contexto político de multilateralização e democratização, além de se somarem aos laços históricos e culturais com o continente africano.

Durante o primeiro discurso proferido como presidente, Lula enfatizou a importância de fortalecer esses laços históricos com o continente africano e

a força de vontade para ajudar a desenvolver o grande potencial da África. O discurso reintroduziu a política brasileira na outra margem do Atlântico, a qual passou a ser uma das prioridades para o governo do Brasil. Durante os oito anos de governo de Lula houve 12 missões chefiadas por ele, nas quais o presidente foi acompanhado por comitivas de empresários, assinalando o interesse real em ampliar os negócios na região. As missões também auxiliaram na aproximação entre os países do Mercosul e os africanos. Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores do governo Lula, fez 67 visitas à África, em 34 países diferentes. Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães – secretário geral do MRE – deram prioridade ao continente africano no que diz respeito à formação de diplomatas, além da reestruturação do Departamento para assuntos africanos e do Oriente Médio, sendo criado um Departamento para Assuntos Africanos, com três divisões e seu próprio orçamento. Ainda, foram abertas 17 novas embaixadas. A presidente Dilma Rousseff – eleita em 2011 – com menos de um ano de governo, já indicava a permanência da política de seu antecessor em relação à África, quando visitou o continente para a Reunião do Fórum IBAS, na África do Sul, ocasião que esteve também em Angola e Moçambique.

A importância da África para a política brasileira pode ser demonstrada também em números. De acordo com o Relatório do Banco Mundial/Ipea (2012), em 2009, 50% dos projetos brasileiros financiados pela ABC (Agência Brasileira de Cooperação) eram destinados ao continente africano. Em 2011, a quantia aumentou para quase 60%, contabilizando mais de US\$ 22 bilhões. Ainda que atraia críticas quanto à validade de envolver-se com países mais pobres com limitada participação na balança comercial brasileira, a África aparece como um ótimo destino para as exportações e investimentos brasileiros, além de servir como rota de passagem para o Oceano Índico. Ainda, conforme o recente relatório do Banco Mundial-IPEA ressalta, o conhecimento brasileiro em medicina e agricultura tropical constitui uma oportunidade ímpar para os países africanos de importar soluções efetivas para o desenvolvimento nestas duas áreas. Além disso, destaca-se a importação dos serviços brasileiros de proteção social. A situação de desigualdade social similar nas duas margens do Atlântico, e o aparente sucesso dos programas sociais como o Fome Zero, levou a implementação de adaptações desses sistemas de assistência social em países como Angola, Quênia e Senegal, iniciadas em 2003. Apesar de ser ainda cedo para se fazer um balanço dos resultados obtidos até então, as iniciativas demonstram a participação brasileira em longo prazo no continente. Os interesses similares entre as duas margens, a busca por soluções conjuntas para problemas comuns, a importância de salvaguardar a paz de maneira a fortalecer o desenvolvimento regional e a integração, e o crescente fluxo comercial com

as nações sul africanas compreendem as maiores premissas da política africana do Brasil.

A África do Sul e o Atlântico Sul

A costa sul-africana possui quase 3.000 km, cerca de 999.740 km² de área marítima, chegando a quase 1 milhão de km² de área econômica exclusiva. A importância geoestratégica advém de sua localização, seus minerais, sua base industrial relativamente sofisticada e sua infraestrutura de comunicação bem desenvolvida, além de servir como ponte entre o Atlântico Sul e o Oceano Índico. Dada a vulnerabilidade do Canal de Suez e do Canal do Panamá em tempos de crise, a rota marítima na volta do Cabo é considerada uma área estratégica, pois serve como passagem para parte do petróleo do Oriente Médio em direção a Europa, América do Sul e Norte. A partir do controle da Ilha Prince Edward, da construção da SANAE IV (base sul-africana), na Antártida, e da reivindicação da extensão da plataforma continental potencial do país, a pressão sob as capacidades marítimas sul-africanas aumentaram consideravelmente. Seus portos bem desenvolvidos (Saldanha e Cidade do Cabo na costa do Atlântico Sul), com capacidade para construção e reparo de embarcações, servem como base para o atendimento aos interesses nacionais ligados aos recursos naturais e comércio em geral.

Mesmo antes da entrada da África do Sul na Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), em 1994, a África Austral já representava um papel importante nas questões de segurança do país. Durante a vigência do regime do *apartheid*, as atividades dos Estados da Linha de Frente (*Frontline States*) – que incluía Angola, Botsuana, Lesoto, Moçambique, Tanzânia, Zimbábue, Zâmbia – eram uma das maiores preocupações. A política de desestabilização regional da década de 1970 e 1980, foi resultado da percepção do governo do *apartheid* de que a região representava uma séria ameaça. A política sul-africana desse período causou danos em grande escala para os países da África Austral, não somente pelo impacto sobre suas populações, mas também pelo controle econômico da região, resultando em desconfiança mútua. Com o fim do governo racista, a África do Sul manteve sua liderança e atividade na região, contudo, a percepção de ameaça modificou-se substancialmente. Considerando que os anos 1970 e 1980 assistiram à militarização do Estado sul-africano e da sociedade, a década de 1990 tornou-se uma época não só de desmilitarização, mas também de tentativas de integração. Estas iniciativas fazem parte do processo de transformação e democratização que acompanhou a derrocada do regime de minoria branca na África do Sul. (HAMMERSTAD, 2005).

A entrada da África do Sul na SADC modificou as estruturas da organização. Até o ingresso do país, o Zimbábue liderava o grupo, atuando em

conjunto com Botsuana. Não havia dúvida sobre a superioridade militar sul-africana e de seu gigantismo econômico com relação a seus vizinhos. No entanto, com o fim do *apartheid* e com a popularidade internacional de Nelson Mandela, a liderança sul-africana na África Austral ganhou novo conteúdo. De acordo com o Livro Branco de Defesa Nacional sul-africano (1996), os objetivos principais de segurança passaram a ser a defesa da soberania, integridade territorial e independência política dos países do sul da África, além da promoção da segurança regional na região. O Livro Branco, apesar de não incluir claramente o Atlântico Sul, ressalta a segurança da região frente às pressões de forças extrarregionais e interferências em disputas interestatais acerca de recursos naturais, fronteiras, comércio e refugiados.

Até o governo Mandela, a África do Sul buscava alinhar-se ao Ocidente, especialmente com os Estados Unidos. A era pós-*apartheid*, marcou o início da multilateralização das relações sul-africanas e o maior envolvimento com os países do Mercosul, logo, com o Brasil. Em 1998, Nelson Mandela foi convidado a participar da Reunião dos Chefes de Estado do Mercosul, sendo o primeiro líder externo à região do cone sul a fazê-lo. No discurso proferido na ocasião, o presidente sul-africano salientou as mudanças ocorridas em ambos os lados do Atlântico, e convidou os presidentes sul-americanos a cooperarem com maior intensidade com a África do Sul, tendo como objetivos o desenvolvimento socioeconômico e a defesa de seus cidadãos. O primeiro presidente eleito democraticamente na África do Sul focou-se nas necessidades internas emergenciais, deixando para Mbeki a tarefa de consolidar uma política externa mais consistente. De acordo com D. Trachsler (2011), enquanto Mandela orientava sua política externa a partir de valores morais e históricos, Mbeki e Zuma – atual presidente – ampliaram a visão de interesse nacional, preocupando-se com as grandes questões da política internacional.

A África do Sul, pós-*apartheid*, tem balizado sua política externa na estabilização da região, baseando suas ações no Órgão sobre Política, Defesa e Segurança da SADC e no Conselho de Paz e Segurança da União Africana. Assim como o Brasil, o país não enfrenta nenhuma ameaça interna. Contudo, Pretória preocupa-se com a situação de seus vizinhos, os quais possuem ameaças internas e externas a seu país. Atribuindo maior importância à mediação de conflitos do que ao enfrentamento direto, o país, apesar da alta quantia, possui um gasto militar estabilizado desde 2005 em cerca de U\$3,5 bilhões. Apesar da grande área marítima disponível, a África do Sul não desenvolveu uma política marítima (nem naval) que reflita sua importância geopolítica. Sua força naval é limitada, e a política de defesa é definida de acordo com as rotas comerciais, capacidade dos portos e bases navais militares.

Como no caso brasileiro, o interesse em ampliar a segurança do Atlântico Sul, garante ao IBAS uma das plataformas mais promissoras de cooperação e colaboração militar. O conhecimento sul-africano em operações de manutenção de paz são uma importante via de oportunidades para cooperação. Seu ativo envolvimento nessas missões não aproximou o país dos Estados Unidos conforme se esperava. Ao contrário, em conformidade com o Brasil, a África do Sul foi bastante crítica sobre as ações americanas no Iraque, e as lições fornecidas pelas experiências norte-americanas na Somália e no Sudão levaram o país a adotar uma abordagem política mais cautelosa e abrangente para operações de paz, favorecendo as perspectivas de maior interação sobre essa questão com seus parceiros do IBAS.

Ainda sobre o IBAS, destaca-se o interesse de Nova Déli em obter uma posição hegemônica no sul asiático, ainda que a cooperação regional através da Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC) demonstre certa incapacidade em materializar e impulsionar este objetivo. No mesmo sentido, é visível o interesse sul-africano em ampliar sua relação com a Índia dentro do contexto regional, até ampliar a relação inter-regional no sentido de estabelecer uma comunidade do Oceano Índico. No mesmo sentido, a política externa sul-africana busca ampliar sua relação com o Brasil no contexto da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), com vistas ao estabelecimento de uma comunidade do Atlântico Sul. Nessa perspectiva, a África do Sul tem que lidar com a nova realidade da geopolítica energética e, conseqüentemente, com o papel sino-russo no continente, que exacerba visivelmente as linhas de fratura entre a África boreal e a subsaariana, em detrimento da última. Nesse sentido, o país faz uso da NEPAD (Nova Parceria para o Desenvolvimento Econômico da África) e da União Africana para atuar na região.

Relação Brasil-África do Sul

A evolução das relações entre os dois países é intrigante. Os laços históricos entre Brasil e África do Sul remontam o período anterior à chegada de Jan Van Riebeeck à região do Cabo. Essa interação começou quando Salvador Sá, governador do Rio de Janeiro, desembarcou na região em 1648, para salvaguardar Angola de um ataque holandês. Após obter sucesso na missão, retornou ao o Brasil. Somente quatro anos depois Van Riebeeck assentou-se no Cabo. Ainda mais intrigante é o fato de o pai de Van Riebeeck ter morrido no Brasil durante a ocupação holandesa do Cabo, tendo sido enterrado em Pernambuco. (KHANYILE, 2003).

Durante o período colonial a relação entre Brasil e África do Sul baseou-se no tráfico negreiro. Da guerra Anglo-Boer até 1922, a interação entre as duas

margens foi reduzida. Grande parte dessa situação deveu-se à percepção negativa do general C. J. Smuts, que não aceitava a existência de um assentamento oficial de um representante brasileiro na região. H. W. Blackburn acabou representando o Brasil informalmente, atuando como cônsul, sem nunca ter se encontrado com Smuts. Apesar da imprecisão quanto às causas da relutância em estabelecer um relacionamento, o fato é que o Brasil não constituía um parceiro estratégico desejável para a África do Sul naquele momento. Apenas a partir de 1941 que a África do Sul passou a cogitar sobre a criação de um consulado geral oficial para o Brasil. Nesse ano, o general Smuts, Primeiro-Ministro e Ministro das Relações Exteriores e da Defesa, escreveu ao monarca britânico pedindo a permissão para apontar James Chapman como cônsul no Brasil, com escritório em São Paulo, independente do consulado britânico. Naquela ocasião, a pauta de importação brasileira com o país era constituída por penas, vinhos e frutas secas, e de exportação, café, madeira e cacau (KHANYILE, 2003).

Até 1967 a relação entre os dois países foi ambígua devido à forma com a qual o Brasil lidava com o país africano, ora criticando o regime sul-africano, ora buscando fomentar a interação comercial. Nesse ano, a balança comercial entre Brasil e África do Sul era de 14 para 1, a favor do Brasil. A África do Sul abriu um escritório comercial no Rio de Janeiro e, desde então, a relação entre os dois países se desenvolveu de forma crescente. No entanto, a ruína do império português na década de 1970 permitiu que o Brasil desenvolvesse laços mais fortes com o continente africano, e suas iniciativas passaram a depender da postura que o país assumiria em relação ao regime sul-africano.

A partir de 1991, quando Ney Lopes, presidente do Parlamento Latino-Americano, propôs a cessão das sanções contra o país africano, além da indicação de um embaixador para atuar em Pretória, o Decreto Sarney nº 91524 de 9 de agosto de 1985, entrou em vigor em 17 de janeiro de 1992, com a visita de Collor à África do Sul. O contexto atual diferencia-se consideravelmente da situação anterior a 1994, quando a África do Sul era considerada um Estado pária devido ao condenado regime do *apartheid*. Até então, o interesse sul-africano em aproximar-se dos países sul-americanos assentava-se na necessidade de receber apoio internacional. Não havia interesse em proteção mútua ou na complementaridade das capacidades de defesa. Durante a Guerra Fria, a África do Sul tentou desenvolver o *Southern Cross Belt*, uma organização de defesa baseada na latitude, tendo os países ocidentais como aliados, especialmente os Estados Unidos. Contudo, a tentativa falhou, levando o país a buscar uma aproximação com os países banhados pelo Atlântico Sul. É interessante lembrar que a ideia de uma organização de defesa do Atlântico Sul não é nova. Em 1964, o presidente brasileiro Castello Branco já havia discutido essa intenção com o Primeiro-Ministro Salazar, de Portugal. Ambos os países já

estavam ligados pelo Tratado Luso-Brasileiro de Cooperação, Amizade e Consulta. Contudo, a ideia jamais saiu do papel.

A proposta de uma organização sul-atlântica de defesa foi colocada em pauta novamente em 1977 pelo comandante da marinha uruguaia. A organização que deveria ser conhecida como Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), seguiria o modelo da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte). O governo brasileiro, na ocasião, refutou a proposta uruguaia, defendendo que a OTAS levaria a uma corrida armamentista na região, além de defender que os países do sul não teriam capacidade de enfrentar uma possível “ameaça soviética” sem apoio norte-americano. A retração brasileira aproximou a África do Sul e a Argentina, aliança que logo se desmantelaria devido à disputa nas Ilhas Malvinas/Falklands, em 1982. A África do Sul passou a fomentar uma aproximação com a Bolívia, o Paraguai e o Chile para que a proposta da OTAS fosse posta em prática. Através de um grande projeto de irrigação, em conjunto com o Reino Unido, o Chile aproximou-se da África do Sul. Contudo, a ideia de implementar a organização foi deixada de lado aos poucos, dado que não existiam condições para seu funcionamento conforme planejamento inicial.

Porém, o Brasil viria a sentir a necessidade de garantir a segurança da região, e a revisão da ideia original da OTAS se fez necessária. Essa nova visão ficou ainda mais evidente conforme as ameaças no Atlântico Sul mantiveram-se no contexto do final da Guerra Fria. A problemática, então, passou a concentrar-se em como e com qual composição tal mecanismo poderia ser implementado. Já no final da década de 1980, o Brasil propôs a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) como contraproposta à OTAS. Devido à sua importância regional, o Brasil logrou obter suporte dos países litorâneos. Entretanto, África do Sul e Namíbia não apoiaram a proposta, pois a África do Sul estava isolada, e a Namíbia ainda era governada pelos sul-africanos. A mudança de posicionamento veio após a 50ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1986, onde a Resolução A/RES/41/11, definiu o Atlântico Sul como zona de paz e cooperação (KHANYILE, 2003). Os artigos 2º e 3º da Resolução chamavam os países da região a unirem-se em torno da manutenção da paz através da desmilitarização da área, da não introdução de armas de destruição em massa e não nuclearização. É interessante notar que, ao ser votada, a Resolução recebeu 124 votos a favor e 8 abstenções (todas de países industrializados) e um voto contra, dos Estados Unidos. A ideia de desmilitarização e de desnuclearização do Atlântico Sul não agradou os países desenvolvidos, os quais possuem claros interesses nos recursos naturais de toda a região.

O artigo 5º da Resolução foi de grande relevância para a África do Sul, dado que estabelecia o final do regime do *apartheid* e a autodeterminação e autonomia para a Namíbia, além do cessar de todas as agressões entre os Estados

da região e o apoio sobre todas as resoluções contra o colonialismo, racismo e suas consequências. Sendo assim, a Resolução cobria quatro temas problemáticos para a região – cuidado com o meio ambiente, desenvolvimento socioeconômico, paz e segurança e a emancipação sul-africana e de todos os países no entorno.

A primeira reunião da ZOPACAS ocorreu no Rio de Janeiro, em 1988, depois em Abuja, na Nigéria, em 1990, e em Brasília, em 1994. Todavia, cabe ressaltar a reunião na África do Sul, em 1996, considerada única por diversas razões. Sob o tema “*Brigding the South Atlantic*”, a reunião enfatizou a importância da região para as duas margens. Várias organizações deram apoio às atividades a ZOPACAS, como, por exemplo, a Organização Marítima Internacional. Desde 1994, o Brasil passou a ser o maior parceiro da África do Sul na América do Sul, e um dos maiores no hemisfério sul. Em 1995, cerca de 50% das exportações sul-africanas eram direcionadas ao Brasil, mesmo ano que a África do Sul teve *superávit* na balança comercial com o Brasil. Nesse mesmo ano, o primeiro diplomata de carreira foi indicado para ser embaixador no país africano, cuja escolha recaiu sobre Otto Maia.

Outro momento importante foi quando Nelson Mandela visitou o Brasil, em 1998, e assinou o Memorando de Entendimento Relativo a Consultas sobre Assuntos de Interesse Comum. Seguiram outros acordos relativos à cooperação técnica, dupla taxaão, promoção e segurança de investimentos. O sucessor de Mandela, Thabo Mbeki, visitou o Brasil em 2000, onde também se encontrou com os líderes do Mercosul. Até a constituição do IBAS e da posterior realização dos exercícios militares conjuntos do IBSAMAR, África do Sul e Brasil já haviam participado de três exercícios sob a égide norte-americana – o ATLASUR, (que envolveu Brasil, Uruguai, Argentina e África do Sul, evento bianual e realizado pela primeira vez em 1993); o UNITAS (que envolveu todos os países do ATLASUR mais o Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Venezuela e Estados Unidos); e o TRANSOCEANIC. Diferente dos outros, o TRANSOCEANIC é um exercício de controle de transporte, não envolvendo navios. Contudo, não foram realizados apenas exercícios patrocinados pelos Estados Unidos. Iniciativas bilaterais como o *Brazilian Task Group*, entre o Brasil e a África do Sul, um exercício entre Uruguai, Brasil e Argentina, e outro entre a África do Sul e o Chile, também se inserem nesse contexto.

Com a ascensão de Lula, mas já ao final do governo de Mbeki, Brasil e África do Sul aumentaram sua interação diplomática e militar no âmbito do IBAS. Imbuídas da percepção positiva em torno da cooperação Sul-Sul como meio de atingir maior autonomia política e proeminência internacional, as políticas de ambos os países convergiram, encontrando no IBAS e no BRICS o caminho para intensificar e aprimorar o relacionamento. Com ênfases diferentes, os dois mecanismos internacionais cobrem objetivos diferentes, mas igualmente

importantes para a política externa dos dois países. Enquanto os BRICS atribuem maior importância à reforma da governança global e do sistema financeiro, o IBAS, além do intuito de contribuir para a construção de uma nova arquitetura internacional, busca também aprofundar o conhecimento mútuo em áreas específicas. Através do envolvimento de diversos ministérios, o IBAS possui 16 grupos de trabalho em áreas diversas, a saber: Administração Pública e Governança; Administração Tributária e Aduaneira; Agricultura; Assentamentos Humanos; Ciência e Tecnologia; Comércio e Investimentos; Cultura; Defesa; Desenvolvimento Social; Educação; Energia; Meio Ambiente e Mudança Climática; Saúde; Sociedade da Informação; Transporte; Turismo, entre outros.

Através do Fundo IBAS e da atuação dos grupos de trabalho, os três países vêm incrementando o conhecimento e trocas técnicas nas áreas citadas acima. Entretanto, das ações do IBAS dá-se destaque para o exercício do IBSAMAR e o IBSA *Ocean*. O exercício conjunto entre essas “três grandes democracias, de três diferentes continentes, mas, com desafios comuns” – conforme define o Ministério da Defesa Indiano – agrega o objetivo de dividir e coordenar suas marinhas, além de servir de alerta aos países com interesses na região. O último IBSAMAR aconteceu de 13 a 27 de setembro de 2010 e contou com a participação de 11 navios, além de helicópteros dos três países.

O IBSA *Ocean* é um grupo de pesquisa conjunto no continente Antártico. Já no seu segundo encontro, foram definidas quatro áreas principais de atuação e um plano de metas. As áreas são: Variabilidade e Mudanças Climáticas (planeja-se a construção de uma base de dados conjunta e o *IBSA Earth System Model*); Efeito das Mudanças Climáticas nos Ecossistemas, Fluxo de Carbono e Biogeoquímica (incluindo os ecossistemas do mar aberto e da costa litorânea); Efeitos das Mudanças Globais nos recursos vivos, na biodiversidade e para o planejamento de gestão (incluindo desde proliferação de algas nocivas à pesca); e, por fim, Sistemas de Observação Oceânica Regionais. Apesar de não possuir intuito militar, é de grande relevância para a compreensão do espaço de segurança que os três países estão desenvolvendo.

Considerações finais

É importante ressaltar que, para o Brasil, a África não é apenas uma conexão para a Ásia. O Atlântico Sul tem servido como palco para descobertas de uma variedade de recursos naturais como o pré-sal brasileiro, mas, também, como as novas jazidas de petróleo no litoral angolano, nas quais o Brasil já está investindo e cooperando em termos de fornecimento de recursos técnicos para a exploração. A afirmação da soberania sobre as águas territoriais, a manutenção da segurança nos oceanos para a navegação e o bloqueio de qualquer iniciativa de militarização

desses espaços por potências extrarregionais se fazem, assim, urgentes. É importante considerar, ainda, a necessidade norte-americana de controlar jazidas de petróleo mais seguras e menos custosas do que as venezuelanas e do Oriente Médio, além da próxima relação militar desse país com a África do Sul – país que poderia ser utilizado para inserção no continente africano, logo, na região do Atlântico Sul.

Apesar das críticas, o desenvolvimento das capacidades militares pelos países da região é imprescindível, ao mesmo tempo em que deve ser reforçada a ênfase na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), especialmente face às tentativas de militarização da região, demonstrada pela situação das Malvinas (Grã-Bretanha), pela recriação da IV Frota (Estados Unidos) e pelo Africom (comando norte-americano para a África), além da inserção norte-americana no continente sul-americano, através de bases no território colombiano.

O grande potencial para transformar o Atlântico Sul em uma comunidade de segurança e de fornecimento de energia como opção ao sistema euro-norte-americano do Atlântico Norte, é percebido pela política externa brasileira. O Brasil busca liderança na consolidação deste projeto, algo que parece estar sendo obtido através da política assertiva de projeção internacional do país. Nesse sentido, a África do Sul possui uma posição central entre os oceanos Atlântico e Índico, o que, junto com sua forte economia, faz com que seja quase impossível para qualquer país não contabilizar o país quando buscar se engajar no continente.

É interessante ressaltar que a resolução dos conflitos regionais na África (a exemplo de Angola e África do Sul) impulsionou uma “virada africana”, podendo o Brasil atuar na aproximação com e entre esses dois países. A expansão dessa relação é importante para aumentar as opções dentro da SADC, o que pode gerar um plano conjunto de segurança marítima que aproximará a região com o Brasil, logo, fortalecendo o IBAS. Enquanto o Atlântico Sul não possui uma organização institucionalizada, como é o caso do IOR-ARC (Organização do Oceano Índico), as relações internacionais nesta região devem conduzir a uma arquitetura de segurança marítima transatlântica. Nesse sentido deve-se levar em conta a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, liderada pelo Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

África do Sul. **White Paper on Defense**. Disponível em: <http://www.info.gov.za/whitepapers/1996/defencwp.htm>>. Acesso em 17 de maio de 2012.

COSTA VAZ, Alcides; FLEMES, Daniel. **Security Policies of India, Brazil and South Africa**. Regional Security Contexts as Constraints for a Common Agenda. GIGA Working Paper nº160. Hamburgo: Instituto Alemão de Estudos Globais e de Área, 2011.

CLAPHAM, Christopher; HERBST, Jeffrey; MILLS, Greg (Editors). **Big African States: Angola, Sudan, DRC, Ethiopia, Nigeria, South Africa**. Johannesburg, Wits University Press, 2001.

DE AQUINO, Edson. **O acidente com o voo 447: reflexões sobre os interesses do Brasil no Atlântico Sul**. Meridiano 47, nº. 108, 2009.

GUIMARÃES, Samuel (ed). **South Africa and Brazil: risks and opportunities in the turmoil of globalization**. Rio de Janeiro: Instituto Alexandre de Gusmão, IPRI. 1996.

HAMMERSTAD, Anne. South Africa's security engagement in the region: Lessons for IBSA? Documento de trabalho nº 2, Projeto Líderes Regionais e Segurança Internacional, UnB/Ford Foundation, 2005.

KHANYILE, Moses. **South Africa's Security Relations with the Mercosur Countries**. Universidade de Pretoria. Faculty of Humanities, 2003. Disponível em: <http://upetd.up.ac.za/thesis/available/etd-03242004-150754/>. Acesso em 16 de maio de 2012.

KORNEGAY, Francis. **The Geopolitics of IBSA: the South African Dimension**. In: Anais da III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: o Brasil no mundo que vem aí: IBAS. Brasília: Funag, 2009.

_____. **South Africa, the Indian Ocean and the IBSA-BRICS Equation: reflections on geopolitical and strategic dimension**. Nova Déli: ORF Occasional Paper, 2011.

MINISTÉRIO da Defesa (Índia). Disponível em: <http://www.india-defence.com/reports-4527>. Acesso em: 16 maio de 2012.

REVISTA Diálogo. Disponível em: http://www.dialogo-americas.com/en_GB/articles/rmisa/features/regional_news/2011/09/23/feature-ex-2551. Acesso em 16 de maio de 2012.

SÉCULO XXI, Porto Alegre, V. 3, Nº1, Jan-Jun 2012

SCHOEMAN, Max; CAWTHRA, Gavin; DU PISANI, Andre; OMARI, Abillah (ed.) **Security and Democracy in Southern Africa**. África do Sul: Wits University Press, 2007.

SIDIROPOULOS, E. **South African Foreign Policy in the Pos-Mbeki Period**. South African Journal of International Affairs, vol.15, nº 2, 2008.

Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI. Disponível em: <http://milexdata.sipri.org/>. Acesso em: 18 de maio de 2012.

TRACHSLER, D. **South Africa: a hamstrung regional power**. Zurich: CSS Analysis in Security Policy, nº102. 2011.

Recebido em Maio de 2012
Aprovado em Junho de 2012